



Sentenza n. 28/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta da

MARTA TONOLO

Presidente

INNOCENZA ZAFFINA

Consigliere

DANIELA ALBERGHINI

Consigliere, relatore

nell' udienza del 15 novembre 2023, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **31880** del registro di segreteria, promosso con atto di citazione dalla Procura Regionale nei confronti del Prof. **MARIO PLEBANI**, nato a Schio (VI) il 28 novembre 1950, CF PLBMRA50S28I531A, residente a Padova in via A. Briosco 9, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dall' Avv. prof. Mario Bertolissi (C.F. BRTMRA48T28L483I) e dagli avv. Angelica Maria Nicotina, (C.F.: NCTNLC80B54F158N), e Giuseppe Farina, (C.F.: FRNGPP79L12A516J), tutti del Foro di Padova, con domicilio eletto ai seguenti indirizzi di posta elettronica certificata:

mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it;

giuseppe.farina@ordineavvocatipadova.it;

angelica.nicotina@ordineavvocatipadova.it;

Visti l'atto di citazione depositato presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale in data 27 aprile 2023, la memoria di costituzione del convenuto e gli atti di causa;

Uditi alla pubblica udienza del giorno 15 novembre 2023, con l'assistenza del segretario sig.ra Doriana Tornielli, il relatore Consigliere Daniela Alberghini, il rappresentante del Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore regionale Federica Pasero, l'Avv. Prof. Mario Bertolissi e gli Avv.ti Angelica Maria Nicotina e Giuseppe Farina per il convenuto Plebani, presente.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura regionale conveniva innanzi a questa Sezione giurisdizionale il sig. Mario Plebani, professore ordinario in regime di tempo pieno dell'Università degli studi di Padova, ora in quiescenza, per sentirlo condannare al risarcimento in favore del suddetto Ateneo della somma complessiva di euro 1.091.090,00 di cui euro 135.375,83 quale differenza retributiva indebitamente percepita e euro 955.714,86 pari ai compensi percepiti per incarichi non autorizzabili.

Il Pubblico Ministero esponeva che, in data 25 maggio 2020, era pervenuta una segnalazione della Guardia di Finanza la quale, a seguito di controlli amministrativi su eventuali violazioni della normativa in materia di incarichi dei docenti universitari in regime di tempo pieno, aveva accertato l'assunzione, da parte dell'odierno convenuto, di numerosi incarichi nel periodo 2015 - 2020, taluni dei quali protraentisi da epoca anteriore e risultati essere riferibili ad attività libero professionali, sia per natura e sia per il loro carattere continuativo e non occasionale.

Con decreto n. 315 del 27.11.2020, il requirente formulava istanza al Rettore dell'Università, che vi dava esecuzione in data 4.12.2020, di provvedere alla messa in mora del convenuto.

Svolta autonoma attività di indagine, la Procura, notificava al docente, in data 15.11.2022, invito a dedurre, rimasto privo di riscontro, e, quindi, l'atto di citazione che ha originato l'odierno giudizio.

Ripercorso il quadro normativo relativo agli incarichi ai pubblici dipendenti e, in particolare, ai docenti universitari anche con riferimento agli specifici regolamenti adottati dall'Ateneo patavino, il Pubblico Ministero riteneva che non potessero essere autorizzati incarichi che, considerati anche nel loro complesso, determinassero lo svolgimento di attività non meramente occasionale, bensì continuativa e sistematica, concorrendo a ciò tanto elementi sintomatici quali il possesso di partita IVA, quanto la prevalenza del tempo dedicato all'attività extraistituzionale e la misura dei relativi compensi, tutti ricorrenti nel caso in esame.

L'inquirente sottolineava, inoltre, che l'attività consulenziale – diversamente da quanto emerso in concreto - non può, per consolidata giurisprudenza anche di questa Corte, essere volta alla soluzione di problematiche concrete e che la qualità scientifica che la deve connotare deve essere intesa rigorosamente, come preordinata cioè, ad un risultato innovativo rivolto ad una platea indistinta di destinatari e non diretta a realizzare interessi produttivi del committente.

Contestava, poi, il fatto che molti degli incarichi assunti dal convenuto erano stati svolti in situazione di conflitto di interessi, non segnalata, in quanto taluni dei committenti erano fornitori dell'Azienda Ospedale Università di Padova, presso la quale il convenuto svolgeva attività assistenziale nell'ambito del Servizio Sanitario Regionale in virtù di convenzione tra l'Università e l'Azienda medesima. Quest'ultima non risulta

essere mai stata coinvolta nei procedimenti di autorizzazione degli incarichi espletati dal docente nonostante l'espressa previsione di legge (art. 53 del D.lgs 165/01) e, dal 2018 in poi, lo specifico atto convenzionale stipulato tra i due enti.

Benchè, quindi, molti degli incarichi oggetto di contestazione fossero stati assunti dal convenuto previa autorizzazione dell'Ateneo, il Pubblico Ministero riteneva che dette autorizzazioni non potessero essere concesse, sia in ragione della reale natura degli incarichi, nella sostanza consistenti nell'esercizio di attività libero professionale non consentita in maniera assoluta ai professori a tempo pieno, sia in ragione dell'esistenza di un conflitto di interessi: di ciò il docente risultava essere a conoscenza e consapevole, tanto che nella corrispondenza intercorsa con taluni committenti lo stesso chiedeva di apportare correzioni ai testi contrattuali al fine di escludere la prevalenza dell'attività esterna rispetto a quella istituzionale.

Con memoria in data 20 ottobre 2023, si costituiva in giudizio il Prof. Plebani, preliminarmente eccependo la nullità dell'atto di citazione sotto plurimi profili e, cioè, per indeterminatezza e genericità dell'oggetto e della domanda nonché per difformità rispetto all'invito a dedurre nella parte in cui viene contestata la sussistenza di conflitto di interessi.

Il convenuto analizzava singolarmente tutti gli incarichi oggetto di contestazione e rilevava che gli stessi o erano stati autorizzati (anche in ipotesi in cui detta autorizzazione non era necessaria) o rientravano nella categoria delle attività libere con conseguente radicale infondatezza della domanda attorea. In via preliminare di merito eccepiva, comunque, la

parziale prescrizione dell'azione relativamente alle somme percepite anteriormente al quinquennio precedente la notifica dell'invito a dedurre, stante l'inidoneità della nota del 4.12.2020 -della cui ricezione da parte del convenuto non vi era prova in atti- a costituire messa in mora e interruzione della prescrizione. In via subordinata, nell'ipotesi in cui si ritenesse utilmente interrotto il termine prescrizionale con la messa in mora del 4.12.2020, eccepiva l'intervenuta prescrizione in relazione alle somme percepite anteriormente al quinquennio antecedente alla comunicazione della predetta nota.

Nel merito, ripercorso il quadro normativo di riferimento, la difesa del convenuto argomentava analiticamente, in relazione al singolo incarico, circa la conformità dello stesso alle disposizioni di legge e regolamentari in materia di incompatibilità, anche alla luce della norma di interpretazione autentica introdotta dall'art. 9, comma 2 *ter* del d.l. 22 aprile 2023 n. 44 di cui il Pubblico Ministero non avrebbe tenuto conto.

Ribadita la tardività della contestazione in punto di sussistenza di conflitto di interessi, la difesa rilevava, inoltre, che si tratterebbe di incarichi svolti prima degli accordi del 2018 tra Università ed Azienda Ospedaliera: di qui l'infondatezza, in ogni caso, della contestazione.

Difetterebbe, quindi, lo stesso elemento oggettivo dell'illecito, così come, del resto, quello soggettivo, circostanza dimostrata dal fatto che il convenuto ha sempre richiesto l'autorizzazione, anche se non necessaria, e che lo stesso Ateneo in una nota inviata nel 2021 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, ha confermato l'insussistenza dei presupposti per la comminazione delle sanzioni di legge.

In via del tutto subordinata, il convenuto contestava, poi, la quantificazione del danno, evidenziando l'illogicità e la contraddittorietà della pretesa erariale, stante l'alternatività delle due poste di danno e, dall'altro lato, il difetto di prova (quanto alle differenze retributive) circa l'avvenuto, concreto, pregiudizio all'attività didattica.

Con riferimento alla posta di danno relativa ai compensi percepiti, inoltre, il convenuto rilevava che la stessa è comprensiva di importi versati ad altri soggetti per IVA, IRPEF e contributi e che, comunque, manca la prova dell'effettiva percezione di compensi per euro 56.675,00.

Chiedeva, infine, in via ulteriormente subordinata, la riduzione della misura del danno in ragione del contributo (con)causale dell'Università di Padova, avendo il convenuto agito sempre in buona fede, mettendo l'Ateneo in condizione di valutare la natura degli incarichi e l'impegno richiesto dagli stessi.

All'udienza del 15 novembre 2023 il Pubblico Ministero replicava circa l'asserita fondatezza delle eccezioni di nullità dell'atto di citazione, rappresentando da un lato la sostanziale corrispondenza dei contenuti dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione e, dall'altro lato, la puntuale indicazione delle ragioni in fatto ed in diritto poste a fondamento della domanda. Prodotta la prova della ricezione da parte dell'odierno convenuto della messa in mora a firma del Rettore trasmessa a mezzo PEC dall'Università in data 4.12.2020, il Pubblico Ministero ne evidenziava l'idoneità, quanto ai contenuti, a interrompere utilmente la prescrizione.

Nel merito, ribadiva la fondatezza della domanda in relazione ad entrambi i profili di danno, sottolineando la sussistenza dell'elemento soggettivo del

dolo e concludeva chiedendo l'accoglimento integrale delle conclusioni formulate.

La difesa del convenuto, sottolineato il valore scientifico dell'attività svolta dal Prof. Plebani ed i riconoscimenti ricevuti a livello internazionale, nonché l'incontestato adempimento di tutti gli obblighi connessi all'attività istituzionale, pur insistendo per l'accoglimento delle eccezioni preliminari sollevate, ribadiva, contestando la ricostruzione accusatoria, l'assoluta assenza di qualsivoglia danno, stante la liceità di tutti gli incarichi extraistituzionali svolti, molti dei quali regolarmente autorizzati dall'Ateneo anche in ipotesi in cui detta autorizzazione non era necessaria, gli altri invece rientrando pacificamente tra le attività c.d. libere, motivo per il quale non sarebbe neppure ipotizzabile l'esistenza dell'elemento soggettivo.

L'infondatezza delle contestazioni rivolte al convenuto e l'inesistenza del danno troverebbe, infine, conferma nella posizione dell'ente asseritamente danneggiato; l'Università degli studi di Padova -nei cui confronti, in via subordinata, andrebbe riconosciuto un ruolo concausale nella produzione del danno- aveva, infatti, escluso la rilevanza disciplinare delle vicende oggetto di accertamento da parte della Guardia di Finanza.

All'esito della discussione il giudizio è stato trattenuto in decisione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.1. Nullità della citazione per indeterminatezza dell'oggetto, anche sotto il profilo della contraddittorietà delle poste di danno oggetto di contestazione.

Va, in via preliminare, esaminata l'eccezione di nullità dell'atto di citazione

sollevata dalla difesa del convenuto, in relazione all'art. 86, comma 2, lett.

e) c.g.c. sotto un duplice profilo.

Sotto un primo profilo ritiene, infatti, la difesa che l'atto di citazione abbia un contenuto assolutamente generico, essendosi limitata la Procura regionale a elencare i soggetti privati con cui il convenuto ha collaborato ed i relativi compensi percepiti su base annuale, omettendo di specificare le disposizioni di legge asseritamente violate per ciascuno degli incarichi.

Sotto altro profilo la nullità della citazione viene eccepita per incompatibilità e non cumulabilità delle voci di danno contestate dalle quali deriverebbe l'indeterminatezza della domanda.

La domanda di condanna al riversamento dei compensi ex art. 53, comma 7 e 7-bis, D.Lgs. n. 165/2001 e quella volta ad ottenere il risarcimento nella misura della differenza tra la retribuzione di docente a tempo pieno e la retribuzione di docente a tempo definito non sarebbero, infatti, cumulabili, ma alternative l'una all'altra in quanto fondate su criteri di quantificazione del danno tra loro incompatibili.

Con riferimento al primo profilo, il Collegio rileva che l'atto di citazione, ai sensi dell'art. 86, comma 2, lett. e), c.g.c., deve contenere, a pena di nullità, *"l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni"*.

Al riguardo, si osserva che per consolidata giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., Sezioni unite, n. 8077/2012, Sez. I n. 13448/2011; Sez. II, n. 27670/2008; Sez. I, n. 17023/2003) nonché di questa Corte (tra le tante, Sez. II centr. app. 148/2020; Sez. I centr. app. 58/2018; Sez. II centr. app.

498/2017; Sez. III centr. app. 296/2016), l'atto di citazione è affetto da nullità per i vizi della *editio actionis*, soltanto se questi compromettano la garanzia di un compiuto diritto di difesa, in quanto privo dei contenuti indispensabili per determinare l'oggetto (*petitum* mediato e immediato) e le ragioni di fatto (*causa petendi*) e, come tale, inidoneo a dare contezza del *thema decidendum*.

Ebbene, le segnalate carenze non sono riscontrabili nell'atto introduttivo del presente giudizio e, di conseguenza, il Collegio ritiene che non ricorrano le condizioni affinché l'eccezione di nullità della citazione possa trovare accoglimento: quest'ultima, infatti, delinea compiutamente i comportamenti ascrivibili al convenuto (l'assunzione degli incarichi non consentiti, singolarmente individuati), causalmente collegati al preteso danno, nonché le disposizioni di legge (e regolamento di Ateneo) che si ritengono violate.

Non vi è, quindi, incertezza, in ordine al *petitum*, né alla *causa petendi*, a fronte di una chiara, precisa e dettagliata indicazione delle condotte del convenuto ritenute violative di precetti normativi (arg. *a contrario*, Sez. Campania, n. 168/2023) e della esatta indicazione dei criteri di quantificazione delle singole poste di danno contestate.

Solo *in limine*, il Collegio rimarca che *“a riprova della adeguata specificità e determinatezza espositiva è il fatto che tali indicazioni hanno consentito al convenuto di dispiegare puntuali ed articolate difese, come riscontrabile per tabulas, fatto per cui non può essere pronunciata la nullità, non foss'altro “anche in ossequio all'art.44, comma 3 c.g.c, avendo l'atto comunque raggiunto il suo scopo” (cfr. Sezione Giurisdizionale Sicilia, cit.)”* (Sez.

Giurisd. Basilicata, sent. n. 20/2023).

Quanto al secondo profilo, osserva il Collegio che la prospettata contraddittorietà delle poste di danno oggetto delle domande azionate, se non si traduce nell'assoluta indeterminatezza del *petitum* -ciò che, appunto, si è già escluso-, non integra una questione preliminare di nullità, ma più propriamente attiene al merito della domanda e alla sua eventuale, parziale, infondatezza nel caso in cui detta contraddittorietà si dovesse configurare come alternatività delle relative richieste.

1.2. Nullità (parziale) della citazione per difformità rispetto all'invito a dedurre nella parte in cui contesta e deduce la violazione delle disposizioni di legge e regolamentari in materia di incompatibilità degli incarichi extra-istituzionali, con riferimento al conflitto di interessi.

La difesa del convenuto ha, poi, eccepito la nullità della citazione (da pag. 16 a pag. 21) nella parte in cui introdurrebbe un ampliamento del *thema decidendum* non precedentemente esplicitato nell'invito a dedurre, consistente nella violazione delle disposizioni di legge e regolamento in materia di conflitto di interesse.

La giurisprudenza, univoca e costante di questa Corte, cui il Collegio intende dare continuità non ravvisando motivi per discostarsene, è orientata a ritenere che *“con riguardo alla lamenta mancanza di continuità tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione occorre prioritariamente considerare che la Corte costituzionale, in più occasioni, ha avuto modo di chiarire che l'istituto dell'invito a dedurre attiene ad una fase che precede quella destinata all'accertamento delle responsabilità, suscettibile, alternativamente, di*

mettere capo all'instaurazione del giudizio ovvero all'archiviazione (Sent. 415/1995, 163/1997, 513/2002). Da tale impostazione non si discosta la pressoché unanime giurisprudenza di questa Corte che ha individuato la funzione dell'invito a dedurre essenzialmente nella preliminare contestazione di fatti specifici ad un soggetto già indagato, che viene così messo in grado di rappresentare tempestivamente le sue ragioni all'organo inquirente, consentendo, al tempo stesso, a quest'ultimo lo sviluppo di ulteriori indagini, in coerenza con l'arricchito corredo di conoscenze. Si tratta, dunque, di un atto che ha la finalità di incentivare l'acquisizione di elementi di valutazione, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni che l'Organo requirente è chiamato ad assumere.

Quindi, l'invito a dedurre - in quanto preordinato all'arricchimento degli elementi di conoscenza utilizzabili dal Pubblico ministero per l'assunzione delle determinazioni di competenza - attiene ad una fase del procedimento avente natura pre-processuale, sicché l'effettiva proposizione dell'azione di responsabilità è del tutto eventuale e la conseguente assunzione della veste di parte del convenuto è subordinata alla proposizione del relativo giudizio.

Da ciò deriva che è assolutamente fisiologico che gli elementi raccolti fino all'emissione dell'invito a dedurre possano non coincidere, per difetto, con gli elementi disponibili al momento dell'esercizio dell'azione: dopo la contestazione dell'addebito, dando seguito ad una esigenza di approfondimento generata dalle deduzioni fornite dall'invitato (ora cfr. art. 67, comma 7, c.g.c.), il Pubblico ministero è pienamente legittimato a proseguire nelle attività istruttorie.

Anzi, in una prospettiva di maggiore valorizzazione della neutralità che connota l'esercizio delle pubbliche funzioni - caratteristica che impone che le iniziative intraprese dal PM siano sempre consone alla funzione esercitata e che preclude la proposizione di azioni la cui fondatezza non sia stata prudentemente vagliata - la prosecuzione dello sforzo istruttorio fino al momento di emissione dell'atto di citazione appare doverosa quando emergano fatti destinati ad incidere significativamente sul promovendo giudizio.

Tale conclusione è, poi, avvalorata dalla constatazione che nell'art. 87 c.g.c. non si richiede una identità tra i fatti presi in considerazione nell'invito e quelli oggetto dell'atto di citazione: è, invece, richiesto che vi sia «corrispondenza» tra questi ultimi e «gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni» (Sez. II App. n. 96/2022).

Infatti, "le Sezioni Riunite di questa Corte (sentenze n. 7 e 14 del 1998) hanno definito l'invito a dedurre come un atto procedimentale preprocessuale avente la duplice funzione di assicurare, da un lato, la massima completezza dell'istruttoria e, dall'altro, di consentire al soggetto interessato di prospettare subito le proprie teorie difensive al fine di evitare, qualora le stesse abbiano un carattere esimente, la successiva citazione in giudizio. A seguito della notifica dell'invito, quindi, il chiamato ha la possibilità di esporre, per iscritto ed oralmente, le proprie argomentazioni difensive; l'eventuale successiva citazione si baserà anche su possibili elementi nuovi, acquisiti in occasione dell'invito. (...). Con la sentenza delle

SS.RR. del 19/6/1998, n. 14/QM, è stato, inoltre, affermato che, qualora il Pubblico Ministero decida di proseguire con la chiamata in giudizio del presunto responsabile, "...non è necessaria una piena e assoluta corrispondenza del contenuto dell'invito a dedurre con quello dell'atto di citazione", ma, "tra i due atti (...) – le differenze - debbono essere mantenute entro limiti ben precisi, individuati nel riferimento al "quadro generale" della fattispecie dannosa, quadro che "deve essere rispettato nella sua essenza tipica di modo che la citazione stessa sia pur sempre ricollegabile alla fattispecie contestata", con la conseguenza che la violazione dell'obbligo, che la citazione mantenga una corrispondenza - entro i limiti anzidetti- con l'invito, va ravvisata "solo allorquando il contenuto della citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e petitum tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito di modo che non possa più ad essa ricondursi ed in essa riconoscersi". In tal caso, mancata corrispondenza e mancanza dell'atto vengono ad equivalersi e non può che sortirne lo stesso effetto paralizzante per il prosieguo del processo, fermo rimanendo che questa valutazione è rimessa al giudice e da questo è condotta in ossequio al criterio del caso per caso".

Lo stesso principio era già stato affermato dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 7 del 1998/QM in cui veniva precisato che *"l'atto di citazione ben può, quindi, non essere la fotocopia dell'invito ed il limite alla diversità del contenuto tra i due atti è dato anche dal rispetto dell'altra funzione del secondo, cioè quello di garanzia difensiva accordata all'invitato. In buona sostanza poiché l'invito è emesso in relazione ad una ipotizzata fattispecie di*

danno, ma non contiene una litis contestatio, il limite di variabilità dell'atto di citazione è costituito unicamente dal quadro generale di tale ipotesi dannosa che deve essere rispettato nella sua essenza tipica di modo che la citazione stessa sia pur sempre ricollegabile alla fattispecie contestata. Solo allorquando il contenuto della citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e petitum tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito di modo che non possa più ad essa ricondursi ed in essa riconoscersi, può affermarsi la violazione dell'obbligo dell'invito con le sopra dette conseguenze. Trattasi di un giudizio di merito che va svolto caso per caso dal giudice al fine di accertare se il contenuto della citazione non sia talmente diverso da quello dell'invito sì da configurare una vera e propria differente ipotesi di danno in relazione alla quale il convenuto non è stato messo in grado di controdedurre nella fase pre-processuale di modo che sono venute a mancare le sopra cennate funzioni cui tende l'invito". (Sez. Toscana, n. 279/2020).

Facendo applicazione di tali principi al caso in esame, il Collegio ritiene che non possa ravvisarsi alcuna radicale difformità tra contenuto essenziale dell'invito a dedurre e contenuto dell'atto di citazione tale da concretare l'ipotizzata nullità.

Nell'invito a dedurre -in particolare nelle pagine da 6 a 8- infatti, sono individuati con chiarezza i comportamenti dai quali è derivato il danno (l'illegittimo svolgimento di attività caratterizzate dalla non occasionalità e continuità in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno) e gli obblighi violati. I fatti e i documenti posti alla base dell'invito a dedurre, poi, sono i medesimi indicati nell'atto di citazione, così come medesime sono le poste

di danno contestate (differenze retributive e compensi illegittimamente percepiti).

Deve, quindi, concludersi che non sussiste difformità sostanziale ed essenziale tra invito a dedurre e atto di citazione e, conseguentemente, l'eccezione di nullità parziale della citazione ex art. 87 c.g.c., non è fondata e deve essere respinta.

1.3. Prescrizione (parziale) della domanda.

In via preliminare di merito, il convenuto ha formulato un'articolata eccezione di (parziale) prescrizione in relazione alla prima posta di danno contestata: esclusa la configurabilità dell'occultamento doloso del danno (anche in considerazione del fatto che l'Università degli studi di Padova è stata puntualmente notiziata degli incarichi in occasione delle richieste di autorizzazione e delle comunicazioni), l'unico, valido, atto interruttivo sarebbe costituito dall'invito a dedurre, notificato in data 15 novembre 2022, stante la mancata prova dell'avvenuta ricezione della comunicazione di messa in mora prot. n. 452074 del 4 dicembre 2020 a firma del Rettore dell'Università degli studi di Padova e, in ogni caso, dell'inidoneità della stessa a produrre effetti interruttivi per carenze contenutistiche.

Conseguentemente, dovrebbe essere dichiarata l'intervenuta prescrizione per tutte le somme percepite anteriormente al 15 novembre 2017 (e, cioè, al quinquennio antecedente la data di notifica dell'invito a dedurre) pari ad euro 763.102,78 e, in via subordinata, nel caso in cui si ritenesse utilmente interrotto il termine con la citata nota di messa in mora, quelle percepite oltre il quinquennio antecedente alla relativa comunicazione, pari ad euro 261.568,78.

L'eccezione è parzialmente fondata alla luce delle produzioni documentali del Pubblico Ministero che ha depositato, senza contestazione alcuna da parte del convenuto, la prova (accettazione e consegna) della comunicazione a mezzo pec della nota di messa in mora prot. n. 452074 a firma del Rettore dell'Università degli studi di Padova, eseguita in data 4 dicembre 2020.

Contrariamente a quanto ritenuto dalla difesa del convenuto tale nota, benchè caratterizzata da toni ossequiosi e rispettosi, sotto il profilo contenutistico possiede tutti i requisiti che la costante giurisprudenza, tanto della Corte di cassazione quanto della Corte dei conti, richiede perché l'atto stragiudiziale di messa in mora produca effetti interruttivi della prescrizione.

Osserva a tal proposito il Collegio, in conformità al citato consolidato orientamento (cfr. recentemente, anche Sez. Veneto. n. 95/2023), che ai fini dell'interruzione della prescrizione, l'art. 2943, comma 4, c.c. riconosce l'idoneità di atti stragiudiziali atipici, purchè questi ultimi pervengano nella sfera di conoscibilità del destinatario e che *"l'atto di interruzione della prescrizione, ai sensi dell'art. 2943 c.c., comma 4, non deve necessariamente consistere in una richiesta o intimazione, essendo sufficiente una dichiarazione che, esplicitamente o per implicito, manifesti l'intenzione di esercitare il diritto spettante al dichiarante, costituisce atto interruttivo della prescrizione, in quanto idoneo a costituire in mora il debitore della prestazione risarcitoria, la manifestazione dell'intenzione di ottenere comunque il risarcimento del danno, contenuta nella richiesta di informazioni circa la proposta domanda (...)"* (Cass. 17/11/2020, n. 26189),

dovendosi quindi, escludere che *“l'atto interruttivo debba necessariamente indicare l'importo richiesto in pagamento o l'intimazione ad adempiere, essendo sufficiente anche la mera richiesta scritta di adempimento accompagnata, come nel caso in esame, dall'individuazione del debitore (Cass. 15714/2018; Cass. 15766/2006). Si è anzi affermato che, ai fini dell'interruzione della prescrizione, è sufficiente la comunicazione del fatto costitutivo della pretesa - non trattandosi di non soggetto a formule sacramentali che assolvano allo scopo di portare a conoscenza del debitore la volontà del creditore, chiaramente manifestata, di far valere il proprio diritto (Cass. 24054/2015)”* (Cass. civ. Sez. VI, 10/03/22 n. 7835).

Dunque *“un atto, per avere efficacia interruttiva, deve contenere oltre alla chiara indicazione del soggetto obbligato (elemento soggettivo), l'esplicitazione di una pretesa e l'intimazione o la richiesta scritta di adempimento, idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto, nei confronti del soggetto indicato, con l'effetto sostanziale di costituirlo in mora (elemento oggettivo), requisito quest'ultimo che non è soggetto a rigore di forme, all'infuori della scrittura, e, quindi, non richiede l'uso di formule solenni (Corte dei conti, II Sez. App. sent. 575/2017), né l'osservanza di particolari adempimenti, essendo sufficiente che il creditore manifesti chiaramente, con un qualsiasi scritto diretto al debitore e portato comunque a sua conoscenza, la volontà di ottenere dal medesimo il soddisfacimento del proprio diritto (Cfr. Corte cass. Sez. 3, sent. n. 3371 del 12/02/2010; id. Sez. 2, sent. n. 24656 del 3/12/2010), essendo sufficiente a tal fine la mera comunicazione del fatto costitutivo della pretesa (cfr. Corte Cass. Sez. I, sent. n. 24054 del*

25/11/2015; Cass. Sez. VI-3, ord. 04/07/2017 n.16465)” (Sez. III App., n. 343/2022 e n. 161/22; cfr. anche, *ex multis*, recentemente, Sez. App. Sicilia, n. 103/22; Sez. I App. n. 183/22).

La nota prot. n. 452074 trasmessa a mezzo pec il 4 dicembre 2020 contiene l’espressa indicazione delle finalità (messa in mora ai sensi degli artt.1219 e 2943 c.c.), dell’oggetto della richiesta ed i relativi presupposti (danno erariale per compensi percepiti in violazione del D.lgs n. 165/2001) da accertarsi nelle sedi competenti.

Ne deriva che, in applicazione dei principi sopra ricordati, l’atto di messa in mora stragiudiziale del 4 dicembre 2020 deve considerarsi idoneo a interrompere la prescrizione del diritto che si intendeva far valere (il risarcimento del danno, appunto), essendo del tutto irrilevante la circostanza che gli importi ivi indicati non siano completamente sovrapponibili e coincidenti con la quantificazione del danno esposta nell’odierno giudizio.

Deve escludersi, poi, che nel caso in esame possa configurarsi in maniera generalizzata un occultamento doloso del danno, che ricorrerebbe, secondo il Pubblico Ministero, in quanto il convenuto, anche quando ha avanzato istanza di autorizzazione, ha descritto la natura ed il contenuto dell’incarico in maniera talmente generica (indicando meramente “consulenza scientifica” o “collaborazione scientifica”) da non mettere l’Amministrazione nella condizione di verificarne in concreto la consistenza e, in ultima analisi, la liceità.

Emerge, infatti, *per tabulas* dall’esame della documentazione acquisita presso l’Università degli studi di Padova (doc.4 allegato alla seconda

relazione della Guardia di Finanza: doc.5 Procura) che, nella maggior parte dei casi, la lettera di incarico e/o il contratto di collaborazione venivano allegati all'istanza di autorizzazione e che le istanze erano tutte gestite dal medesimo Ufficio (Concorsi e carriere) dell'amministrazione dell'Università degli studi di Padova.

Soltanto per la consulenza prestata a Eurospital spa nel 2015 (all.29 a doc.4 allegato a doc.5 Procura), Thermofisher Scientific Immunodiagnostic Phadia s.r.l. nel 2015 (All. 34 a doc. 4 allegato a doc.5 Procura), Eos srl nel biennio 2015/2016 (All. 39 a doc. 4 allegato a doc.5 Procura) e Shimadzu Italia s.r.l. nel biennio 2015/2016 (all. 38 a doc. 4 allegato a doc. 5 Procura) la lettera di incarico non risulta allegata alla richiesta di autorizzazione, ma, per il resto, gran parte degli incarichi si ponevano in continuità l'uno con quello precedente, documentato ed autorizzato, il numero di richieste di autorizzazioni/comunicazioni era particolarmente elevato e molteplici incarichi di consulenza avevano natura continuativa su base annuale -e talora pluriennale- per un monte orario significativo (48, 96, 120 o anche 180 ore ciascuno).

Dunque, l'Ateneo conosceva, necessariamente, non solo l'entità degli impegni di docenza del convenuto, titolare di più insegnamenti per ogni anno accademico, ma anche gli ulteriori incarichi accademici e/o comunque connessi al ruolo rivestito ed era nella condizione di valutare la compatibilità degli incarichi extraistituzionali, singolarmente e nel loro complesso, svolti dal convenuto e, comunque, -come in effetti in alcune occasioni è avvenuto- formulare richieste di approfondimento istruttorio.

In conclusione, non potendosi configurare alcun occultamento doloso del

danno, in parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto, va dichiarata l'intervenuta prescrizione delle somme percepite antecedentemente al 4.12.2015 (e, cioè, al quinquennio precedente la notifica della messa in mora) a titolo di compensi per incarichi extraistituzionali non autorizzabili.

Nel merito.

2. Il quadro normativo e sistematico del regime delle incompatibilità dei professori universitari a tempo pieno è stato ampiamente descritto nei precedenti della Sezione n. 16/2023, 74/2023 e 106/2023 ai quali il Collegio rinvia ai sensi dell'art. 39, comma 2, lett. d) c.g.c..

La domanda odiernamente azionata dal Pubblico Ministero ha ad oggetto lo svolgimento da parte del convenuto di incarichi extraistituzionali di consulenza in violazione dell'art. 6 della legge 240/2010 (c.d. legge Gelmini) percependo compensi che, pertanto, ai sensi dell'art. 53, comma 7 bis, del D.lgs. 165/01 avrebbero dovuto essere riversati nel conto dell'entrata del bilancio dell'ente di appartenenza.

Fermo restando che ai professori universitari in regime di tempo pieno è vietata in maniera assoluta l'attività libero professionale, la disposizione asseritamente violata, al comma 10, prevede che *"i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere,*

previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purchè non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza.”

L'art. 9, comma 2-ter, d.l. 22 aprile 2023, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023 n. 74, poi, con norma di interpretazione autentica, ha precisato che *“il primo periodo del comma 10 dell'articolo 6 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con specifico riferimento alle attività di consulenza, si interpreta nel senso che ai professori e ai ricercatori a tempo pieno e' consentito lo svolgimento di attività extra-istituzionali realizzate in favore di privati, enti pubblici ovvero per motivi di giustizia, purchè prestate senza vincolo di subordinazione e in mancanza di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento, fermo restando quanto previsto dall'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.”.*

L'Ateneo patavino, poi, ha disciplinato la materia con proprio regolamento e, per quanto riguarda l'arco temporale qui considerato, vengono in rilievo il *“Regolamento di Ateneo in materia di regime delle incompatibilità dei Professori ed i Ricercatori e sui criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni”*, emanato con decreto del Rettore del 28 luglio 2015, e il *“Regolamento di Ateneo sui criteri e le procedure per il rilascio ai Professori ed ai Ricercatori*

dell'autorizzazione allo svolgimento di incarichi esterni" emanato con decreto del Rettore del 20 novembre 2017 (All. 4 a doc. 5 Procura).

Il primo dei due regolamenti, all'art. 5, include tra le attività liberamente esercitabili senza necessità di autorizzazione anche se remunerate (lett. b)

la *"partecipazione a convegni, conferenze e seminari in qualità di relatore"* e (lett. l) *"attività di collaborazione scientifica, resa in qualità di esperto, in consigli scientifici degli enti di ricerca o advisory boards"*.

Il successivo art. 6, nell'elencare le attività soggette ad autorizzazione, vi include (lett. g) *"ogni altro incarico retribuito, ivi comprese le attività di collaborazione scientifica e di consulenza, svolto al di fuori dei propri compiti istituzionali, non espressamente disciplinato dal presente articolo e dal precedente articolo 5"*.

Nel Regolamento del 2017 l'attività di *"collaborazione scientifica, resa in qualità di esperto, in consigli scientifici degli enti di ricerca o advisory boards"*, precedentemente inclusa in quelle libere, è invece soggetta a comunicazione preventiva (art. 6, lett. c), così come l' *"attività di collaborazione scientifica e di consulenza di carattere scientifico aventi caratteristica di occasionalità e non continuità, non coincidente in ogni caso con attività libero professionali"* (art. 6, lett. a).

Anche in questo Regolamento c'è la norma di chiusura che assoggetta ad autorizzazione *"ogni altro incarico retribuito svolto al di fuori dei propri compiti istituzionali, non espressamente disciplinato dal presente articolo e dai successivi 6 e 7"* (art. 5, comma 1, lett. p).

In entrambi i regolamenti, ribadito il divieto di esercizio di attività libero professionali (art. 2, comma 1, lett. f) Reg. 2015; art. 2, comma 6, Reg.

2017), di quest'ultima vengono individuati i caratteri fondamentali: a) essere a) attività prestata a favore di terzi; b) in forma individuale o associata; c) non rientrante nei compiti e doveri istituzionali; d) specialmente se presuppone l'iscrizione ad albi o registri; e) che rivesta il carattere della abitualità, sistematicità e continuità.

In particolare, entrambi i Regolamenti -ma si tratta di corollario logicamente discendente dall'incompatibilità con l'esercizio di attività professionale come sopra qualificata- specificano che è fatto divieto di *"assumere incarichi extra-istituzionali che, sebbene singolarmente o isolatamente non diano luogo a situazioni di incompatibilità, considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare, determinino la sussistenza di un centro di interesse distinto e prevalente rispetto al ruolo universitario"* (art. 2, comma 10, Reg. 2017, art. 3, comma 1, Reg. 2015).

Ciò premesso, nel merito, la domanda è fondata nei termini che seguono.

Il Collegio osserva in primo luogo *"che le attività esercitabili senza autorizzazione dai professori universitari a tempo pieno sono soltanto quelle espressamente previste dagli artt. 11, d.p.r. n. 382/1980 e 53, comma 6, d.lgs. n. 165/2001, nonché dall'art. 6, l. n. 240/2010; in particolare, quest'ultima disposizione – in base alla quale è consentito il libero esercizio di "...attività di collaborazione scientifica e di consulenza..." – pur determinando un ampliamento, rispetto alla previsione restrittiva contenuta nell'art. 11, d.p.r. n. 382 cit., della possibilità di svolgere per i professori a tempo pieno attività consulenziali, non ne ammette, tuttavia, un esercizio generalizzato, nemmeno a seguito della disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-ter, d.l. n. 44/2023. Per contro, laddove si ammettesse*

un'incondizionata facoltà di prestare attività di collaborazione scientifica e di consulenza verrebbe meno ogni distinzione tra il rapporto di lavoro a tempo pieno e quello a tempo definito, con conseguente abrogazione tacita dell'impianto normativo su cui la stessa si fonda la quale, se del caso, dovrebbe essere disposta in modo espresso.

Appare dunque coerente ritenere che il summenzionato d.l. n. 44/2023 non ha mutato l'assetto ordinamentale vigente, confermando, invece, la tradizionale interpretazione restrittiva di cui alla l. n. 240/2010 - che vieta ai professori a tempo pieno di svolgere consulenze libero-professionali non autorizzate, ad eccezione di quelle aventi natura scientifica - attraverso la codificazione di criteri, peraltro già individuati in sede pretoria (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 11-2020 e n. 100-2022; Il Sez. Appello, sent. n. 369-2021), idonei a definire in maniera puntuale l'ambito di tale eccezione" (Sez. giur. Campania, n.683/2023; la giurisprudenza d'appello di questa Corte ha, infatti, affermato che "le deroghe introdotte con la legge Gelmini non possono che essere di stretta interpretazione, proprio in quanto rappresentano "eccezioni" al divieto generale di svolgimento di attività libero professionale da parte del docente universitario, divieto confermato e ribadito nella stessa legge (art. 6, comma 9), e trovano giustificazione «nell'interesse generale di utilizzare le conoscenze tecnico-professionali dei professori esperti nei diversi settori della scienza e della ricerca, con l'evidente conseguenza che non può rientrare nel regime derogatorio qualsiasi attività, ma soltanto quella rispetto alla quale sia funzionale la qualificazione di docente esperto nel proprio campo disciplinare» (Sez. 2^ app. n. 369/2021 cit.)", poiché "diversamente opinando, «se si desse un'interpretazione più estensiva della normativa, un docente a tempo pieno sarebbe libero di fare qualsiasi attività genericamente definita «di consulenza» retribuita con il pubblico e

con il privato, anche in maniera continuativa, il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9»(v. Sez. 1^a app. n. 457/2021)”: Sez. II d’App., sent. n. 172 del 2023).

Alla luce delle coordinate ermeneutiche elaborate dalla giurisprudenza di questa Corte -che il Collegio condivide- in materia di “attività di consulenza”, *“può quindi affermarsi che le consulenze dei professori universitari a tempo pieno risultano liberamente esercitabili se:*

1) rivestono carattere scientifico, presentando un collegamento universitario-accademico che deve necessariamente tradursi in attività convegnistica, di ricerca, nella elaborazione di studi e/o nella redazione di pubblicazioni scientifiche; 2) vengono rese personalmente, senza un’organizzazione stabile di uomini e mezzi; 3) sono svolte in modo occasionale e non abituale, tenuto conto degli intervalli temporali nonché degli importi percepiti (III Sez. Appello, sent. n. 447-2023). Va sottolineato, in particolare, come il requisito della natura scientifica concorra con gli altri e non sia alternativo ad essi, di tal che soltanto al ricorrere di tutti i sopraindicati requisiti, l’attività consulenziale risulterà ammissibile anche senza autorizzazione.” (Sez. giurisdiz. Campania, n. 683/23; Sez. III App. 447/2023, nello stesso senso, Sez. III App. 473/2023).

Coerente con tali coordinate, come si è visto, è anche la specifica regolamentazione adottata dall’Università degli studi di Padova, che, anzi, ha esplicitamente attribuito rilievo, ai fini della sussistenza dell’incompatibilità, alla consistenza e continuità degli incarichi nel complesso considerati su base annua, attesa la loro idoneità ad assurgere ad indici sintomatici dello sconfinamento, in concreto, della “consulenza”

nell'attività libero-professionale, tuttora assolutamente incompatibile (Sez.

Il App., sent. n. 186 del 2023; Sez. I App., sent. n. 15 del 2023).

Le attività oggetto dell'odierno giudizio possono essere ricondotte a tre distinte tipologie:

a) Attività di partecipazione a convegni e docenza;

b) Attività di consulenza "scientifica";

c) Componente di *advisory board*.

Orbene, per quanto riguarda l'attività di docenza e convegnistica, si tratta - come si è visto- di attività liberamente esercitabile, anche qualora sia previsto un compenso, senza preventiva autorizzazione.

Per quanto riguarda l'attività di consulenza scientifica, invece, la specifica regolamentazione dell'Ateneo patavino prevedeva un regime differenziato, in relazione alla natura e alla destinazione dell'attività. Nella vigenza, infatti, del Regolamento del 2015, la sola attività di "collaborazione scientifica" prestata a favore di enti di ricerca era sottratta al regime autorizzatorio, invece previsto per ogni altra attività, ivi compresa la consulenza scientifica.

Dal 2018, quest'ultima, non più soggetta ad autorizzazione, diviene oggetto di "comunicazione preventiva".

Più complessa è, invece, la qualificazione dell'attività di componente di *advisory board*, non definita dalle disposizioni regolamentari di Ateneo, ma da queste posta sullo stesso piano dell'attività di "collaborazione scientifica resa in qualità di esperto, in consigli scientifici degli enti di ricerca".

Se è vero, infatti, che in linea di principio i componenti degli *advisory board* non hanno responsabilità di gestione (e, quindi, tale attività non rientra tra quelle il cui esercizio è vietato in maniera assoluta dall'art. 60 del DPR

3/1957, richiamato dall'art 53 del D.lgs 165/2001), è però pacifico che essi sono chiamati a svolgere attività di natura consulenziale, di regola finalizzata al supporto di scelte aziendali e imprenditoriali di tipo strategico. Ne consegue che, nella misura in cui il "comitato consultivo" (secondo la corrispondente espressione italiana) è chiamato a fornire il proprio *know how* e/o sapere scientifico in funzione della predisposizione di piani industriali, di scelte produttive o programmi di investimento (in ipotesi anche nel settore della ricerca, nel caso specifico di laboratorio), il carattere "scientifico" (come inteso e qualificato dalla giurisprudenza sopra richiamata) potrebbe anche non sussistere, in quanto secondario e strumentale alla realizzazione di interessi economici sottostanti.

Pertanto, ai fini della valutazione della compatibilità degli incarichi di componente di *advisory board*, non differenziandosi ontologicamente l'attività da quella di "consulenza" (con la peculiarità che in tal caso non viene resa individualmente, ma all'interno e quale componente di un gruppo di esperti), dovrà esserne verificato, in concreto, il contenuto e, in particolare, se ricorra il carattere "scientifico" sulla base dei criteri ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza di cui si è detto.

Alla luce di tale precisazione, quindi, la sola partecipazione ad "*advisory board*" finalizzati all'organizzazione di eventi scientifici è da annoverarsi, di regola, tra le attività liberamente consentite, in quanto e nei limiti in cui sia connessa con quella di divulgazione scientifica.

Ciò chiarito, sulla base della documentazione in atti e, in particolare, delle lettere di incarico e dei contratti di consulenza/collaborazione (all. 5 e ss. al doc.5 Procura), deve escludersi il carattere "scientifico" delle consulenze

prestate dal convenuto e, al contrario, affermarsi la natura libero-professionale delle corrispondenti attività sulla base di tre distinti ordini di argomentazioni.

In primo luogo, infatti, l'oggetto degli incarichi di consulenza, benché legato alla indiscussa, riconosciuta, fama internazionale di scienziato del convenuto, è espressamente finalizzato alla realizzazione di specifici interessi produttivi delle aziende committenti, consistendo talora nella validazione di test effettuati dalle divisioni di ricerca interne, ma anche nell'esecuzione di test in proprio (in taluni casi con reperimento di campioni a cura del consulente), oppure nell'individuazione di kit e panel da sviluppare ed adattare a singoli macchinari prodotti dal committente, nella valutazione di specifici prodotti del committente e/o degli scenari futuri dell'organizzazione e degli sviluppi della diagnostica di laboratorio, nello sviluppo di tecniche diagnostiche di interesse del committente, nella redazione di analisi scientifico-economiche di progetti da presentare presso altri enti pubblici, nella creazione di prodotti da destinare al mercato della formazione professionale.

Spesso, nei documenti che la accompagnano, l'attività all'interno di *advisory board* è definita in termini di supporto all'analisi tecnico-economica di prodotti e strategie imprenditoriali al fine di "creare valore per l'azienda" o, comunque, in termini di valutazione (anche comparativa) delle prestazioni di specifici prodotti, analogamente alle attività di consulenza.

Nella quasi totalità dei contratti intercorsi, poi, è prevista espressamente una clausola che riconosce in capo al committente la proprietà intellettuale

(e, quindi, il diritto di sfruttamento economico) dei risultati dell'attività svolta (parallelamente, è previsto un obbligo assoluto di riservatezza su contenuti ed esiti), la cui divulgazione, anche solo a fini scientifici, è condizionata all'assenso del committente medesimo.

Si tratta, quindi, di consulenza finalizzata alla realizzazione degli interessi imprenditoriali dei committenti che se ne avvalgono nella propria attività industriale, siano tali interessi finalizzati all'assunzione di decisioni di investimento ovvero siano orientati, in concreto, alla definizione di specifiche tipologie di prodotti destinati al mercato.

La circostanza che, in taluni casi, gli esiti della consulenza siano destinati alla pubblicazione di articoli o all'esposizione in eventi convegnistici appare del tutto irrilevante, stante il fatto che in entrambi i casi, si tratta di riviste o eventi promossi dal committente con evidente finalità promozionale.

"In altre parole, la qualità scientifica dell'attività di collaborazione e di consulenza deve essere rigorosamente intesa, essendo configurabile soltanto allorché si sostanzia in un impegno di studio, preordinato a un risultato innovativo, tecnico o accademico, rivolto a una platea indistinta di destinatari e non prettamente diretto a realizzare gli interessi produttivi o imprenditoriali del committente, in cui si inserisce l'opera dello specialista prescelto" (Sez. I App. 433/2022).

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nel ritenere che, per potersi connotare come scientifica, la consulenza *"non potrebbe mai essere incentrata sulla risoluzione di problematiche concrete, né essere volta a soddisfare unicamente interessi e necessità di soggetti terzi committenti"* (Sez. Calabria, sent. n. 396/2020, confermata sul punto in appello da Sez. II,

sent. n. 221/2022). Se si desse un'interpretazione più estensiva della normativa, un docente "a tempo pieno" sarebbe libero di fare qualsiasi attività genericamente definita "di consulenza", retribuita da soggetti pubblici o privati; il che sarebbe in aperto contrasto con lo spirito dello stesso comma 10 e, in particolare, con il richiamato comma 9" (Sez. I App. n. 49/2023; in termini, ex multis, recentemente, oltre a quelle sopra citate, Sez. II App. n. 386/2022, Sez. I App. 387/2022).

In secondo luogo, il quadro complessivo - emergente dalla documentazione in atti - di un elevato numero di incarichi, molti dei quali intercorsi con i medesimi committenti e oggetto di reiterazione pluriennale, appare difficilmente conciliabile con il carattere di occasionalità che necessariamente deve connotare l'attività consulenziale "scientifica", denotando, invece, una continuità ed abitudine nell'espletamento di consulenze in favore di soggetti terzi, tipicamente caratterizzante l'attività libero professionale (*"la frequenza e la consistenza degli incarichi di consulenza risulteranno rilevanti, attesa la loro idoneità ad assurgere ad indici sintomatici dello sconfinamento, in concreto, della "consulenza" nell'attività libero-professionale, tuttora assolutamente incompatibile (Sez. II d'App., sent. n. 186 del 2023; Sez. I d'App., sent. n. 15 del 2023)"* Sez. III App., n. 473/2023).

Da questo punto di vista la titolarità di partita IVA, sebbene non costituisca univoco elemento scriminante e identificativo del carattere professionale dell'attività, ne è, tuttavia, tipicamente un indice: ai sensi dell'art. 35, comma 1, del DPR 26 ottobre 1972 n. 633 (recante "Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto") la partita IVA viene richiesta da (ed attribuita a) chi intraprenda *"l'esercizio di un'impresa, arte o professione"*,

per tale dovendosi intendere, secondo quanto previsto dall'art. 5 dello stesso DPR n. 633/1972, *"l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche ovvero da parte di società semplici o di associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata delle attività stesse"* (nello stesso senso, Sez. I App. n. 387/2022), in contrapposizione con le prestazioni occasionali, che si caratterizzano per essere, al contrario, svolte in modo saltuario, non continuativo, non abituale.

Non a caso, infatti, lo stesso Ateneo patavino, nel riordinare la disciplina dell'autorizzazione agli incarichi extra istituzionali a seguito delle riforme introdotte alla legge Gelmini, con il Regolamento del 2017 ha espressamente affermato l'incompatibilità della titolarità di partita IVA con lo status di professore a tempo pieno, proprio in ragione del collegamento con l'esercizio della libera professione (art. 2, comma 7: *"il possesso di partita IVA è riconducibile ad attività libero professionale e pertanto è incompatibile con lo status di professore o ricercatore a tempo pieno"*).

Non solo. L'esame della documentazione acquisita presso le aziende committenti ha, inoltre, evidenziato che nell'esercizio delle proprie attività non istituzionali il convenuto si è sistematicamente servito, per l'adempimento di compiti prettamente amministrativi (invio fatture, scambio di corrispondenza contrattuale, informazioni sulla posizione previdenziale, invio delle copie delle autorizzazioni, ecc.), del personale di segreteria della UOC di Medicina di Laboratorio dell'Azienda Ospedale di Padova.

Dalla medesima corrispondenza è emerso, inoltre, che, in plurime occasioni, il convenuto si è avvalso, anche in questo caso in contrasto con il relativo divieto regolamentare (l'art. 2 del Regolamento Aziendale sugli incarichi esterni - doc.15 Procura- vieta lo svolgimento dell'attività nei locali dell'Azienda e, comunque, l'utilizzo di mezzi, beni e attrezzature di proprietà dell'Azienda di cui si dispone per ragioni d'ufficio), delle strutture presso le quali svolgeva la propria attività istituzionale (e presso le quali venivano recapitati macchinari e materiali) e di collaboratori ivi incardinati (ad es., all. 5 a doc.5 Procura: in questo caso, inoltre, il rapporto sui test eseguiti è stato redatto su carta intestata dell'Università degli studi di Padova e trasmesso da una collaboratrice che, inoltre, risulta aver partecipato ad almeno una riunione operativa presso la sede del committente).

In terzo luogo, si tratta di contratti di durata, di regola su base annuale o addirittura pluriennale, ai quali è associato dallo stesso convenuto (si vedano, a tal proposito, le dichiarazioni rese nelle richieste di autorizzazione: All. 4 a doc. 5 Procura) un impegno in termini orari e/o giornalieri che, alla luce del complessivo numero di incarichi svolti, appare estremamente significativo.

Dalle evidenze riassunte in atto di citazione a pag. 12-13, peraltro meramente riepilogative di quanto dichiarato dallo stesso convenuto, risulta che, nel solo anno 2015, il monte ore di "consulenze scientifiche" è stato superiore a 1660 che, se rapportato a 48 settimane lavorative articolate su cinque giorni, equivale a circa 7 ore al giorno.

Non può non considerarsi, inoltre, che, in base al Regolamento sui compiti e le attività didattiche dell'Università degli studi di Padova, i professori

universitari a tempo pieno sono tenuti (in conformità a quanto previsto dall'art. 10 del DPR 382/1980, dal comma 16 dell'art. 1 della legge 230/2005 e dall'art. 6, comma 2, della legge 240/2010), a riservare almeno 350 ore l'anno ai soli compiti didattici (essendo quantificato l'impegno complessivo di ricerca, studio e insegnamento in 1.500 ore/anno: art. 6, comma 1, legge 240/2010) e che il convenuto, in base al rapporto convenzionale intercorrente tra Università e Azienda Ospedale, doveva assolvere all'impegno assistenziale presso quest'ultima quale Direttore di Struttura (con carico pari al 50% di quello, stabilito in 38 ore settimanali, per la Dirigenza del Servizio Sanitario Nazionale dal CCNL del comparto Sanità e, quindi, su 48 settimane, a 672 ore/anno).

Ciò trova conferma, con riferimento al periodo in esame, proprio nella convenzione, approvata con delibera del Consiglio Regionale del Veneto n. 912 del 9 giugno 1989 nonché nella successiva convenzione attuativa con l'Unità Sanitaria Locale n. 21 del 26 giugno 1991, sostituita, dal 13 dicembre 2017, dal protocollo d'intesa tra la Regione e l'Università di Padova approvato con deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 151 del 14 novembre 2017, preceduta da una pre-intesa sottoscritta il 30 gennaio 2006 e approvata con delibera del Consiglio Regionale del Veneto n. 140 del 14.12.2006 e con delibera della Giunta Regionale del Veneto n. 21/CR del 28 giugno 2006 (cfr. all. 3 a doc. 5 Procura).

E', poi, di tutta evidenza (documentale) che l'insieme di siffatti incarichi - *"considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare"* - per numero, consistenza, livello di impegno, nonché modalità di conferimento ed esecuzione, origina quel *"centro di interesse distinto e prevalente rispetto al*

ruolo universitario” che la specifica disciplina di Ateneo (art. 2, comma 10, Reg. 2017, art. 3, comma 1, Reg. 2015, cit.) individua come fattore che determina l’illiceità degli incarichi anche nell’ipotesi in cui gli stessi *“singolarmente o isolatamente non diano luogo a situazioni di incompatibilità”*.

Alla luce di tali argomentazioni, la circostanza, ripetutamente sottolineata dal convenuto, dell’avvenuto rilascio dell’autorizzazione da parte dell’Università in relazione ai singoli incarichi si profila come irrilevante, sia in considerazione del fatto che, in quanto relativa ad attività libero professionale, vietata in maniera assoluta, l’autorizzazione è *tamquam non esset* (l’art. 53, comma 6 del D.Lgs. 165/2001 sanziona espressamente con la nullità gli atti adottati in violazione delle disposizioni in materia di incompatibilità degli incarichi), sia perché, in ogni caso, la stessa risulta illegittima in quanto rilasciata in violazione della disposizione regolamentare che sanziona la creazione di un distinto -rispetto a quello derivante dagli obblighi di servizio- centro di interesse, ponendo il divieto di assumere gli incarichi che ne siano espressione.

Per tali motivi anche l’ulteriore assunto difensivo, secondo cui lo svolgimento degli incarichi extra istituzionali non avrebbe inciso sul compiuto e corretto adempimento degli obblighi di servizio, non può trovare spazio: *“La violazione del limite all’assunzione di attività incompatibili, per altro gravemente sanzionabile anche dal punto di vista disciplinare, non è in alcun modo rimediabile con la dimostrazione ex post che tale occupazione non abbia avuto alcuna ripercussione sulle prestazioni da rendersi all’amministrazione. La valutazione delle specifiche circostanze*

della vicenda, attinenti al proprio rendimento, evocate dall'interessato per escludere conseguenze sfavorevoli collegate all'illegittimo comportamento

(...) costituirebbe uno strumento elusivo delle stringenti finalità connesse al divieto inderogabile di cumulo di incarichi e del correlato dovere di esclusività, posti dalla norma a tutela dell'ordinamento" (Sez. I App. n. 281/2022, nello stesso senso, Sez. II App. n. 349/2022, id. n. 161/2023).

In applicazione di tali principi e di quanto sopra esposto, quindi, la domanda attorea è fondata pur limitatamente agli incarichi di "consulenza scientifica" per i quali non sia intervenuta prescrizione, essendo stati violati l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e il Regolamento di Ateneo.

La disposizione di rango primario, infatti, fin dall'origine prevedeva, al comma 7, che *"I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti."*

L'art. 1 c. 42 della l. n. 190/2012 ha in seguito introdotto, al comma 7 dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001, dopo il primo periodo, l'inciso per cui *"Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*; dopo il comma 7 è stato inserito il comma 7-bis per cui *"L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità*

erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”.

L’insussistenza di un, anche solo potenziale, conflitto di interessi (condizione puntualmente ripresa e chiarita, come si è visto, anche dai regolamenti di Ateneo) è, dunque, un presupposto fondamentale per la valutazione dell’assenza di incompatibilità tra incarichi ed obblighi di servizio, anche nell’ipotesi in cui detti obblighi vincolino il dipendente non solo nei confronti dell’Amministrazione di appartenenza, ma anche di altre, tanto che il comma 10 del medesimo art. 53 prevede che *“per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l’autorizzazione è subordinata all’intesa tra le due amministrazioni”*.

Orbene, nel caso in esame è incontestato in atti che il convenuto prestasse, in virtù di convenzione intercorrente tra Università degli studi di Padova e Azienda Ospedale, attività assistenziale nell’ambito del SSN presso quest’ultima e che, fino a quando, in data 31 luglio 2018, non intervenne uno specifico accordo *“per la disciplina degli incarichi esterni richiesti da professori e ricercatori universitari in convenzione”* (all. 1 a doc. 1 Procura), lo stesso, per nessuno degli incarichi assunti, ebbe a richiedere parere (in ordine alla sussistenza di conflitti di interesse) all’Azienda Ospedaliera. D’altro canto, nelle istanze presentate dal convenuto non veniva mai prospettata alcuna situazione di potenziale conflitto di interesse nonostante molti dei committenti avessero intrattenuto rapporti commerciali di fornitura con l’Azienda Ospedale e, in alcuni casi, lo stesso Plebani avesse partecipato alle operazioni di gara per l’aggiudicazione delle forniture.

Osserva il Collegio che quello di rappresentare i possibili conflitti di interesse è uno specifico ed inderogabile obbligo, connesso ai doveri di fedeltà e buona fede del dipendente, nel caso specifico anche nei confronti dell'Azienda Ospedale, a prescindere dall'esistenza di un accordo regolativo delle procedure per il raggiungimento della previa "intesa" sulla autorizzazione per gli incarichi esterni, considerato che l'inserimento dei docenti e ricercatori universitari nel sistema assistenziale del SSN determina la sottoposizione di questi ultimi alle medesime norme che disciplinano il rapporto del personale del SSN (art. 5, comma 2, prima parte, D.lgs. 517/99: *"ai professori e ricercatori universitari di cui al comma 1, fermo restando il loro stato giuridico, si applicano, per quanto attiene all'esercizio dell'attività assistenziale, al rapporto con le aziende e a quello con il direttore generale, le norme stabilite per il personale del Servizio sanitario nazionale"*).

Va, quindi, respinta la tesi difensiva del convenuto secondo cui non potrebbe trovare applicazione il Codice di comportamento dei dipendenti dell'Azienda ospedale (approvato con delibera del D.G. n. 210/2014: l'art. 2 del Codice, peraltro, prevede espressamente l'applicazione al personale universitario in convenzione) il quale, all'art. 4, comma 3, prevede un'ipotesi tipica di potenziale conflitto di interessi e cioè l'aver avuto incarichi di collaborazione con soggetti privati che abbiano o abbiano avuto negli ultimi due anni interessi economici significativi inerenti all'Azienda.

Viepiù, trova anche applicazione il Regolamento aziendale per lo svolgimento degli incarichi extra istituzionali (approvato, ai sensi dell'art. 53 del D.lsg 165/2001, con delibera del D.G. n. 828/2015) laddove, a sua volta, all'art. 6, individua ipotesi di conflitto di interessi nelle consulenze a favore

di soggetti con i quali l'Azienda intrattiene rapporti contrattuali o convenzionali e, all'art. 9, fa obbligo al personale in convenzione di trasmettere all'Azienda -per conoscenza e al fine del rilascio del "nulla osta"- le istanze di autorizzazione per incarichi esterni presentate all'amministrazione di appartenenza.

Né, alla luce di tali considerazioni, assume rilievo la tesi difensiva per cui tali norme non avrebbero potuto trovare applicazione se non a seguito dell'Accordo del 2018 sulle procedure autorizzatorie, ben potendo la lacuna essere colmata con l'applicazione diretta dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 integrata dalle disposizioni generali in materia di procedimento amministrativo.

Inoltre, come è stato condivisibilmente osservato, *"la incompatibilità della attività extra-istituzionale svolta dal docente è, infatti, un fatto costitutivo dell'illecito erariale contestato"* tanto nell'ipotesi di *"violazione dell'obbligo di riversamento di compensi rinvenienti da attività extra-istituzionale non autorizzata"* quanto in quella di attività non autorizzabile perché assolutamente incompatibile (Sez. III App. n. 473/2023).

Le Sezioni Riunite di questa Corte hanno, infatti, da tempo chiarito (Sent. n. 13/2021/QM) che dalla violazione del comma 7 dell'art. 53 deriva la sanzione dell'obbligo di riversamento nel conto delle entrate dell'ente di appartenenza dell'introito indebitamente percepito, *"già entrato idealmente e contabilmente, giusta la previsione legislativa, nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale deve destinarlo ad un apposito fondo in favore dei dipendenti"*.

In riferimento a tale disposizione normativa *"è stata affermata, con*

orientamento condiviso da questo Collegio, la diretta applicabilità anche alle ipotesi di esercizio di attività professionale incompatibile: “Ciò, in primo luogo, sulla base del dato testuale della norma la quale, riferendo il divieto di esercizio e l’obbligo di riversamento agli “incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati”, ricomprende sia le attività potenzialmente autorizzabili, ma non assentite in concreto dall’Ateneo, sia quelle non autorizzate né autorizzabili, in quanto assolutamente incompatibili con la posizione di pubblico dipendente. In secondo luogo, in quanto detta ricostruzione, di portata più ampia, garantisce una maggiore tutela ai rilevanti interessi pubblici sottesi alla disciplina degli incarichi extraistituzionali (in particolare, il vincolo di esclusività di cui all’art. 98 Cost., i principi di legalità e buon andamento di cui all’art. 97 Cost., cui si ricollegano anche i presidi volti a fronteggiare le situazioni di conflitto di interesse). Alla luce del rilievo delle finalità perseguite dal sistema normativo in esame, risulterebbe poco coerente un’interpretazione che portasse ad applicare le conseguenze restitutorie dei compensi indebitamente percepiti ai soli casi di esercizio di incarichi non autorizzati, ma potenzialmente autorizzabili, esentando invece l’ipotesi – ben più grave – delle attività extraistituzionali non autorizzate né autorizzabili, in quanto qualificate come assolutamente incompatibili direttamente dal legislatore” (Corte dei conti, Sez. Lazio n.108/2022; nello stesso senso Sez. Lombardia n.217/2022 e n.209/2022, Sezione Emilia Romagna n.381/2021)” (Sez. Veneto, n. 16/2023).

Di qui la responsabilità contabile, di natura risarcitoria, di cui al successivo comma 7 bis per la violazione dell’obbligo di riversamento del compenso

indebitamente percepito, oggetto del presente giudizio: *“in virtù dell'obbligo stabilito dal comma 7, l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione. Tale passaggio è fondamentale per chiarire la natura della condotta omissiva successiva; infatti, il concetto di risarcimento presuppone che il valore, suscettibile di valutazione patrimoniale o patrimoniale ab origine, colpito dal comportamento del soggetto attivo, sia già presente nel patrimonio del soggetto danneggiato”*.

Da ciò discende che *“il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una reintegrazione non per la violazione del divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte dell'amministrazione, ma per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti”* (chiariscono, poi, le SSRR che *“se si trattasse di una responsabilità “sanzionatoria” tout court, non sarebbe comprensibile la previsione legislativa di alternatività del versamento del compenso da parte dell'ente erogante o dell'indebito percettore. Nel caso di versamento da parte del primo, infatti, il pubblico dipendente “infedele” sarebbe esentato dalla giusta punizione per la violazione dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione. Risulterebbe priva di fondamento logico, parimenti, l'esclusione degli incarichi gratuiti da tale disciplina regolatrice, molti dei quali potrebbero, in astratto, come si è già detto, essere in contrasto sia con l'esclusività del rapporto di lavoro pubblico che con il buon andamento dell'amministrazione”*).

La responsabilità, quindi, *“non discende da detto obbligo, ma dalla condotta successiva di omissione del versamento del compenso, alternativa rispetto*

al versamento da parte del soggetto conferente”.

Conseguentemente, *“la violazione dell’obbligo in argomento, di cui all’art.*

53, comma 7, del d. lgs. n. 165 del 2001, può generare ipotesi di concorso

formale di illeciti erariali, con - ad esempio - la sottrazione di energie

lavorative presso l’amministrazione di appartenenza, con grave

compromissione del rapporto sinallagmatico, ovvero altre fattispecie

dannose”.

E, infatti, nel caso del Prof. Plebani, il Pubblico Ministero ha contestato

anche un ulteriore profilo di danno e cioè quello consistente nella indebita

percezione di voci retributive che non avrebbero potuto essere riconosciute

al convenuto in quanto questi, avendo svolto attività libero professionale,

non avrebbe potuto optare per il regime a tempo pieno: si tratta, quindi,

delle differenze tra la retribuzione di docente a tempo pieno e quella di

docente a tempo definito.

Non si è in presenza, quindi, né di una duplicazione della medesima voce di

danno, né, come sostenuto dal convenuto, di un profilo di danno

incompatibile (ed alternativo) con quello di cui al comma 7 bis dell’art. 53

D.Lgs. 165/2001, ma del *“pregiudizio derivato all’amministrazione di*

appartenenza dall’alterazione del sinallagma contrattuale sul presupposto

che una parte della retribuzione è stata erogata senza una corrispondente

controprestazione idealmente collegata alla esclusività del rapporto di

impiego scelto dal docente”, danno “ontologicamente diverso da quello

derivante dall’omesso versamento dei compensi percepiti in assenza di

autorizzazione” che “si sostanzia nelle differenze retributive del rapporto di

lavoro a tempo pieno rispetto a quello a tempo determinato” (Sez. Veneto

n. 74/2023).

Va precisato che tale voce di danno si prospetta in maniera diversa *“rispetto al mero danno da disservizio”* (la lesione, cioè, della prestazione lavorativa assicurata all’Università in termini di minor produttività o di peggior qualità della prestazione) configurandosi nella *“mancanza di una qualità essenziale della prestazione che trova anch’essa corrispettivo nella retribuzione erogata”*.

L’esclusività della prestazione costituisce, infatti, *“una componente ineludibile ed essenziale della prestazione lavorativa, finalizzata a garantire il buon andamento e, soprattutto, l’imparzialità della prestazione alle dipendenze della Pubblica Amministrazione, e non solo il suo corretto espletamento in termini qualitativi e quantitativi”* (Sez. Veneto. n. 16/2023) e trova fondamento, oltre che nella ricordata legislazione ordinaria in materia di *status* dei professori universitari, negli artt. 97 e 98 della Costituzione.

Al riguardo, univoca giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconduce a tali norme la *ratio* del principio di esclusività, finalizzato a preservare le energie del lavoratore e tutelare il buon andamento della p.a. che risulterebbe turbato dall’espletamento da parte di propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto.

La totale dedizione del pubblico impiegato alle mansioni proprie dell’ufficio non consentirebbe, in definitiva, l’esercizio di attività collaterali che possano compromettere l’efficienza e l’indipendenza delle pubbliche funzioni (in tal senso, Sez. II App. n.165/2021; Sez. III App. n. 343/2017).

“Al riguardo è stato anche recentemente indicato dalla Giurisprudenza

contabile, con orientamento che il Collegio condivide, che "...da ciò discende che l'aspetto retributivo sia rapportato, oltre che alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, alla stessa condizione di tendenziale esclusività da cui è connotato, fattore idoneo a influire sul valore della prestazione, stabilito dalle norme in proporzione anche alle limitazioni imposte (...) (Corte dei conti, Sezione I Appello n.281/2022)" (Sez. Veneto n. 16/2023).

La violazione dell'obbligo "genera una situazione di illiceità che mina in radice la prosecuzione del rapporto di impiego, tanto che l'art. 63 del citato d.P.R. n. 3/1957 contempla la decadenza dall'ufficio, laddove il dipendente non cessi dalla situazione di incompatibilità nel termine stabilito con l'atto di diffida inoltrata dall'amministrazione d'appartenenza (App. Sez. II, sent. 86/2019). E, secondo la consolidata giurisprudenza di Cassazione (Sez. Lav., sent. n. 18608 del 21.8.2009), detta decadenza non avrebbe natura sanzionatoria o disciplinare, ma scaturirebbe dalla perdita di quei requisiti di indipendenza e di totale disponibilità che, se fossero mancati ab origine, avrebbero precluso la stessa costituzione del rapporto di lavoro; tanto spiega anche la ragione per cui la materia concernente la disciplina delle incompatibilità tra impiego pubblico ed altre attività è stata sottratta (a differenza di quella disciplinare) alla contrattazione collettiva e riservata alla legge" (Sez. II App. n.168/2022).

Quanto alle conseguenze risarcitorie, tale danno, ulteriore "in quanto derivante da condotta illecita che incide sugli obblighi retributivi dell'Amministrazione", "prescinde completamente da profili relativi all'effettivo o proficuo svolgimento delle attività di docenza, in quanto opera su un piano oggettivo, essendo attribuita al docente una retribuzione che

risulta non dovuta in ragione del fatto stesso della violazione del dovere di esclusività” (Sez. Veneto n. 16/2023, che richiama Sez. III App. n.7/2020).

Tale violazione, nel caso in esame, si è tradotta in concreto -come già detto- in un impegno, costante, ripetitivo e continuativo in attività esterne quantificabile in una misura assolutamente prossima, se non addirittura superiore, a quella richiesta in assolvimento dei compiti istituzionali, peraltro rivolti non solo a plurimi impegni di docenza, ma anche a delicati, complessi e rilevanti compiti in ambito assistenziale del SSN.

Il pregiudizio che ne è derivato è, quindi ed in ogni caso, sorretto da adeguati elementi probatori anche presuntivi le cui risultanze processuali consentono di affermare l’effettiva sussistenza di tale nocumento pur in assenza di segnalazioni circa eventuali carenze nell’assolvimento, da parte del docente, dei propri obblighi istituzionali (cfr. Sez. Veneto. n. 74/2023).

3. Quanto all’elemento soggettivo, ritiene il Collegio che, sulla scorta degli elementi probatori acquisiti, possa affermarsi *“la natura dolosa della condotta illecita serbata dal convenuto, avendo egli agito con la consapevolezza e volontà dell’azione e dell’omissione, nonché delle sue conseguenze dannose”* (Sez. Veneto, n. 106/2023).

Risulta, infatti, *per tabulas* la conoscenza da parte del convenuto del compendio normativo -quantomeno quello relativo alle disposizioni speciali e regolamentari di Ateneo-, sulla disciplina delle incompatibilità per i professori che abbiano optato per il regime a tempo pieno, se non altro per averne dato applicazione con le richieste di autorizzazione (e per aver prontamente chiuso la partita IVA all’indomani dell’approvazione del regolamento del 2017 che ne prevedeva l’incompatibilità con lo *status* di

professore a tempo pieno), ma anche in ragione del rilievo degli incarichi rivestiti all'interno dell'Ateneo (Vice Direttore del Dipartimento di Medicina, componente del Consiglio di Amministrazione, Presidente della Scuola di Medicina e Chirurgia).

Le specifiche norme disciplinanti il regime delle autorizzazioni e delle incompatibilità dell'Azienda Ospedale, poi, non potevano non essere note, dal momento che all'interno di tale struttura il convenuto ha ricoperto il ruolo di Direttore di UOC, come tale posto a diretta conoscenza (essendo gravato dell'onere di monitoraggio sull'applicazione del Codice Etico in qualità di Direttore: doc. 14 Procura) e destinatario di disposizioni generali relative a tutto il personale in servizio presso l'Azienda (doc. 15 Procura).

Del resto, il livello culturale, la lunga e qualificata esperienza nell'ambito della carriera universitaria (all'epoca dei primi fatti contestati, nel 2015, il convenuto risultava già essere professore ordinario con opzione per il tempo pieno da oltre un decennio: cfr. certificato di servizio, All.1 a doc.5 Procura) rendono poco verosimile il legittimo affidamento in ordine al fatto che la condotta tenuta fosse conforme ai doveri di servizio (in punto *de quo*: Sez. Veneto, n. 106/23).

E ciò anche in ragione dell'ampio periodo temporale interessato e della pluralità degli incarichi, nonché dell'elevato importo dei compensi percepiti (come sottolineato dalla Procura, superiori alla retribuzione di docente, pur con le maggiorazioni legate al tempo pieno, all'attività in libera professione *intra moenia*, ai gettoni di presenza connessi alle cariche di Ateneo ricoperte).

La consapevolezza in capo al convenuto della contrarietà della propria

condotta alle disposizioni di legge e regolamento (quelle di Ateneo, come osservato da Sez. Veneto n. 16/2023, ancora più stringenti di quelle generali) in materia di incompatibilità emerge, poi, da due ulteriori circostanze.

In primo luogo, la genericità con cui i contenuti degli incarichi venivano descritti all'atto della richiesta di autorizzazione inoltrata all'Ateneo, solo in minima parte dettagliati nei relativi contratti, tanto da non consentire alcuna valutazione da parte dell'Amministrazione, se non previa istruttoria (in tal modo riducendo l'autorizzazione ad una sorta di mera formalità a fronte di una nota e ormai consolidata inerzia di quest'ultima), in ordine all'insussistenza di cause di incompatibilità.

In secondo luogo, l'omissione, costante e reiterata -quantomeno fino alla sottoscrizione dell'Accordo con l'Azienda Ospedale nel luglio 2018- nel notiziare, come invece doveroso, la Direzione dell'Azienda in ordine alle richieste di autorizzazione all'incarico, impedendo ai vertici di quest'ultima di verificare la sussistenza di potenziali (o concreti) conflitti di interessi che egli, in quanto titolare di incarico direttivo, non poteva non prefigurarsi, considerato che i propri committenti erano tutti soggetti imprenditoriali di primaria rilevanza operanti nel settore della diagnostica di laboratorio, materia, appunto, di afferenza all'attività assistenziale prestata presso l'Azienda come Direttore di UOC.

Con la propria condotta omissiva (in violazione di specifici doveri di servizio che gli imponevano di dare notizia della richiesta anche all'Azienda) il convenuto, quindi, ha escluso (in violazione di una specifica previsione normativa) la formazione dell' "intesa" in merito all'autorizzazione allo

svolgimento di incarichi esterni (doverosa condizione di legittimità degli stessi).

Dunque, il Prof. Plebani consapevolmente, ben potendosi prefigurare le conseguenze e il conseguente obbligo di riversamento dei compensi indebitamente percepiti, ha, nel corso di un ampio arco temporale (peraltro in continuità con quanto avveniva da ben prima), svolto una attività caratterizzata dalla continuità, abitudine e professionalità la quale ha costituito un centro di interesse distinto dall'Università e dall'Azienda Ospedale di assai significativa rilevanza (se non addirittura preponderanza) in termini quantitativi (di impegno orario, cioè) e reddituali, tanto da configurarsi come attività parallela ed equivalente a quella di docenza (presso l'Università) e di assistenza (presso l'Azienda Ospedaliera).

Ciò appare di ancor maggiore gravità alla luce del ruolo di assoluta preminenza e l'esperienza di servizio maturata, che *"impegnavano il convenuto alla più scrupolosa conoscenza e alla massima osservanza della normativa"* (Sez. Veneto, n. 106/2023) anche in considerazione del prestigio personale connesso alla riconosciuta fama internazionale di scienziato.

4. In merito alla quantificazione del danno.

4.1. Il Pubblico Ministero ha quantificato il danno ex art. 53, comma 7 D.lgs. 165/2001 in euro 955.714,86: l'importo corrisponde alla sommatoria del netto percepito in fattura/ricevuta e, quindi, dell'imponibile aumentato dell'IVA (al 22%) -ove dovuta- e detratta la ritenuta d'acconto (del 20%).

Osserva, tuttavia, il Collegio che l'imposta sul valore aggiunto non può essere considerata una voce di compenso, costituendo la tassazione del valore della cessione di un bene o servizio che, attraverso il meccanismo

della rivalsa, ricade sul consumatore finale (cliente).

Gli importi, pertanto, da prendere in considerazione al fine della quantificazione del danno sono quelli del c.d. imponibile e, cioè, l'ammontare del compenso pattuito al lordo delle eventuali ritenute d'acconto e/o maggiorazioni contributive (nel caso specifico non presenti stante l'iscrizione all'ENPAM), così come chiarito dalla nota pronuncia delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 13/2021 che ha posto il seguente principio di diritto: *"In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile"*.

L'importo da prendere in considerazione sarà, dunque, quello di euro 815.888,65 così come risultante dalla tabella di pagg. 3/4 dell'atto di citazione.

Tuttavia, ponendo a confronto i dati sintetici ivi riportati con quelli, analitici, delle singole tabelle relative a ciascun soggetto conferente l'incarico ed esposte nelle due relazioni della Guardia di Finanza (doc 1 e doc.5 Procura), emerge che in diversi casi l'ammontare dei compensi indicati nella tabella sintetica è comprensivo di somme non solo fatturate, ma anche percepite antecedentemente al 2015 e, cioè al di fuori del periodo di tempo preso in considerazione nell'atto di citazione (2015/2020).

Si tratta, in particolare, dei seguenti compensi: Tosoh Bioscience s.r.l. euro

20.000 (ft. 40/2013, pagata in data 30.1.2014); Sclavo Diagnostic International s.r.l. euro 7.500 (ft. 17/14 pagata in data 17.7.2014); Roche Diagnostic spa euro 25.000 (ft. 4, 10, 16, 20, 23/2014 pagate in data 22.4, 25.7 e 16.12.2014); Instrumentation Laboratory euro 14.000 (ft. 12/2014 pagata in data 17.6.2014 e 24/2014 pagata in data 16.12.2014); SIPRES s.r.l. euro 37.500 (ft. 2, 11, 18/2014 pagate in data 13.3., 22.5 e 27/10/2014); Becton Dickinson Italia spa euro 15.500 (ft. 3 e 19/2014, pagate in data 4.4. e 8.10.2014); Diasorin spa euro 10.000 (ft. 8/2014 pagata in data 30.4.2014); Sindacato nazionale dei biologi liberi professionisti euro 5.000 (ft. 5/2014 pagata in data 19.3.2014) per complessivi euro 133.500,00 che, quindi, non possono essere computati ai fini della determinazione del danno in quanto estranei al *thema decidendum* (815.888,65 – 133.500,00 = 682.388,65).

La misura del danno dovrà, poi, essere ulteriormente ridotta tenendo conto della prescrizione maturata per tutte le somme oggetto di pagamento prima del 4 dicembre 2015 e, cioè, del quinquennio antecedente alla notifica della messa in mora da parte dell'Università di Padova: si tratta dei compensi ricevuti da Eurospital per euro 25.000 (ft. 12 e 25/2015), Tosoh Bioscience srl per euro 10.000 (ft. 3/2015), Sclavo Diagnostic srl per euro 15.000 (ft. 2 e 14/2015), Abbott srl per euro 27.500 (ft. 23 e 26/2015), Roche Diagnostic spa per euro 2.750 (ft. 21/2014, 4 e 6/2015), SIPRES srl per euro 62.500 (ft. 27/14, 5, 7, 11, 19/2015), Alifax per euro 12.000 (ft. 7/2015), Becton Dickinson Italia spa per euro 9.000 (ft. 18/2015), Diasorin spa per euro 20.000 (ft. 8 e 1/2015), Eos srl per euro 5.000 (ft. 15/2015), Biomedica srl per euro 2.000 (ft. 27/2015), Luiss Guido Carli per euro 1.299

(ft. 9/2015), Menarini Diagnostic spa per euro 5.520 (da mod. 770) e, quindi, complessivamente, non potranno essere computati compensi per ulteriori euro 197.569,00 (682.388,65 – 197.569,00 = 484.819,65).

Non concorrono alla determinazione della misura del danno, poi, i compensi (non esclusi dalla prescrizione) percepiti nello svolgimento di attività libera, quale quella di docenza o di partecipazione a convegni scientifici (così come qualificabile sulla base del contenuto testuale delle lettere di incarico in atti, in assenza di specifica contestazione da parte del Pubblico Ministero): Tosoh Bioscience s.r.l. per euro 29.500 (ft. 7 e 15/2017, ric. 8/2018 e 15/2019); Abbot s.r.l. per euro 2.000 (quota parte -lett.b- dell'incarico di cui alla lettera 9.2.2015 così come ivi quantificato, ft. 26/2015) e euro 1.000 (ft. N. 13/2017); Roche Diagnostic spa per euro 20.900 (ricevute 18/2018, 11 e 17/2019 e 5/2020); Instrumentation Laboratory spa per euro 6.200 (ft. 28/2015, 13/2016, 10/2017, ric. 4/2019); Alifax srl per euro 614,75 (ft.21/2017); Diasorin spa per euro 4.000 (ft. 14/2017 e ric. 5/2019); La Crisalide s.r.l. per euro 500 (ft. 1/2016); Fondazione IRCSS Policlinico San Matteo per euro 1.299,51 (ft. 2,3/2016); Biomedica srl per euro 4.250 (ft.30/2015, 14/2016, ric. 18/2019); Healthdata Consulting s.r.l. per euro 1.250 (ft. 7/2016); Luiss Guido Carli per euro 1.000 (ft. 11/2017); Ordine nazionale dei Biologi per euro 8.850 (dati desunti dalla Guardia di Finanza sulla base dei mod. 770); Runtimes s.r.l. per euro 1.000 (ft. 6/2017); Symposia srl per euro 2.000 (ft.30/2016); Sabi Work per euro 700 (ft. 27/2016); Medical System spa per euro 2.230,39 (ft. 23/2017 e ricevuta 15/2018), per complessivi euro 87.294,65 (484.819,65 – 87.294,65 = 397.525,00).

Ancora, dall'ammontare dei restanti compensi vanno esclusi gli importi, oggetto di contestazione da parte del convenuto, per i quali non risulta in atti la prova dell'avvenuto pagamento: Tosoh Bioscience per euro 10.125 (ric. 14 e 19/2019); Instrumentation Laboratory spa per euro 18.750 (ric. 12/2019 e 5/2020) e, quindi, complessivamente euro 28.825 (397.525,00 - 28.825,00 = 368.700,00).

Tra i compensi erogati da Diasorin s.p.a. ed indicati nella tabella riassuntiva riportata in atto di citazione come "compensi occasionali" per complessivi euro 23.000,00, poi, è stato erroneamente incluso anche il corrispettivo di euro 10.000 (imponibile), relativo ad un contratto, avente ad oggetto prestazioni di validazione, stipulato dal convenuto in qualità di legale rappresentante della società QI.LAB.MED. s.r.l. (come si evince dalla tabella analitica riportata a pag. 20 della relazione della Guardia di Finanza: doc. 5), che risulta essere uno *spin-off* dell'Università degli studi di Padova.

In disparte la considerazione che in atti non risulta alcuna documentazione relativa a tale compenso, appare evidente che quest'ultimo non possa avere, in ogni caso, rilievo nell'odierno giudizio, come peraltro escluso *ab origine* anche dalla Guardia di Finanza, trattandosi di ricavo della società.

In assenza di prova che si sia trattato di prestazione resa personalmente dal convenuto in quanto effettivo destinatario dell'incarico e, in concreto, percettore delle somme incassate dalla società (in ipotesi, quindi di interposizione fittizia), il corrispondente importo deve essere espunto da quelli di cui si discute (368.700,00 - 10.000,00 = 358.700,00).

In tal modo perimetrato lo spazio di determinazione della misura del danno, osserva il Collegio che, in relazione a taluni incarichi, l'esame del contratto

e/o della lettera di incarico evidenzia la coesistenza di attività più strettamente consulenziali/professionali non ammissibili ed attività di divulgazione scientifica che, benchè a queste ultime correlate (partecipazione a congressi in cui vengono esposti gli esiti), sono da ritenersi ammissibili, a fronte di un compenso unitariamente attribuito che, quindi, deve essere ridotto in via equitativa, del 20%, tenuto conto, da un lato, della misura dei compensi percepiti dal convenuto nelle plurime occasioni in cui ha partecipato a convegni e conferenze e, dall'altro, dell'incidenza dell'attività nel contesto dell'incarico nel suo complesso considerato.

Si tratta degli incarichi conferiti da Tosoh Bioscience s.r.l. quale componente di *advisory board* per la parte in cui si sostanziano nell'attività di pianificazione di convegni nei quali svolgere il ruolo di moderatore/relatore per gli anni 2015 e 2016 (all.6 a doc. 5), per i quali era previsto un compenso complessivo (comprendente anche l'attività consulenziale) di euro 10.000,00 ciascuno da ridursi, quindi, di ulteriori euro 2.000,00 (e, complessivamente, euro 4.000,00: 358.700,00 – 4.000,00= 354.700,00).

Osserva conclusivamente il Collegio che nella determinazione della misura del danno non può non tenersi conto della passiva inerzia dell'Università degli studi di Padova, che ha obliterato (con rare eccezioni) ogni attività di controllo a fronte delle numerose, reiterate, istanze di autorizzazione del convenuto (e, quindi, senza *"impedire, anche in virtù delle considerazioni sopra indicate, il reiterarsi della condotta illecita posta in essere, ovvero, quantomeno, fornire delle adeguate direttive per meglio facilitare il contemperamento delle attività didattiche e*

di ricerca a tempo pieno con l'espletamento delle attività extra officium": Sez. I App. n.

130/2021; in senso conforme, Sez. Emilia Romagna n. 286/2021) e che, richiesta dalla

Direzione generale dell'Azienda Ospedale di rendere noti, ai fini della

verifica della sussistenza di conflitti di interesse, gli incarichi extra-

istituzionali autorizzati in capo ai professori e ricercatori svolgenti attività

assistenziale in convenzione, ha ripetutamente ommesso di darvi riscontro

(cfr. All.3 a doc.5 Procura).

In considerazione di quanto fin qui esposto, il Collegio ritiene,

conclusivamente, di rideterminare in via equitativa in euro 320.000,00 il

danno ex art. 53, comma 7 e 7bis, del D.lgs 165/2001, relativo al mancato

riversamento dei compensi percepiti per lo svolgimento di incarichi

extraistituzionali incompatibili e comunque non autorizzabili.

4.2. In relazione al danno da violazione del dovere di esclusività il Pubblico

Ministero ha operato una quantificazione pari ad euro 135.375,83 quale

differenza tra retribuzione di docente a tempo pieno, illegittimamente

percepita, e quella di docente a tempo definito nel periodo considerato

(2015/2020), sulla base dei dati stipendiali messi a disposizione

dall'Università degli studi di Padova (all. 1 -44- a doc. 5 Procura).

La difesa del convenuto ha limitato la contestazione in relazione a tale

posta di danno all'*an debeatur* -in ordine al quale si è già detto sub n. 2-,

omettendo ogni contestazione circa il *quantum*.

Viene, quindi, in rilievo il principio di non contestazione che, tuttavia,

costituendo una tecnica di semplificazione della formazione della prova

(Cfr. Cassaz. Civ. Sez. I, 23.10.2023 n. 29311), impone comunque una

verifica delle risultanze istruttorie.

La documentazione offerta in produzione dalla Procura attrice, pur contenendo una (sommatoria) scomposizione delle voci stipendiali del convenuto (talune delle quali sono, tuttavia, esposte cumulativamente), non consente di pervenire ad una puntuale quantificazione della posta di danno, di talchè il Collegio, in un'ottica di *favor debitoris*, ritiene di poter addivenire, anche per tale voce, ad una determinazione equitativa del danno.

Tenuto, pertanto, conto della richiesta della Procura, del lungo periodo di esercizio della professione incompatibile, della continuità e ripetitività delle prestazioni effettuate dal convenuto, nonché della mancata contestazione del convenuto in ordine al profilo quantitativo della richiesta medesima, il danno da violazione del dovere di esclusività viene quantificato in euro 120.000,00.

Complessivamente, quindi, il convenuto va condannato al pagamento in favore dell'Università degli studi di Padova della somma di euro 440.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre ad interessi di legge dalla data della sentenza all'effettivo soddisfo.

5. Quanto alla regolazione delle spese ai sensi dell'art. 31 c.g.c, in applicazione del principio per cui le spese seguono la soccombenza, le spese di giudizio vanno poste a carico del convenuto nella misura liquidata in dispositivo.

Tutto ciò premesso e considerato

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. **31880** del registro di

Segreteria promosso dalla Procura Regionale nei confronti di Plebani Mario, in parziale accoglimento della domanda attorea come meglio specificato in motivazione,

CONDANNA

il Prof. Mario Plebani al risarcimento in favore dell'Università degli studi di Padova della somma di euro 440.000,00 comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre ad interessi legali dalla data della sentenza all'effettivo soddisfo.

Il convenuto va inoltre condannato al pagamento delle spese di giudizio che si liquidano in euro 388,92 (trecentoottantotto/92).

Manda alla Segreteria per i seguiti di competenza.

Così pronunciato in Venezia, all'esito dell'udienza del 15 novembre 2023.

IL GIUDICE RELATORE

IL PRESIDENTE

Daniela Alberghini

Marta Tonolo

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in Segreteria il 10/04/2024

Il Funzionario preposto

(firmato digitalmente)

Nadia Tonolo