

Incarico extra-istituzionale svolto senza l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza e obbligo di versare all'amministrazione il compenso ricevuto (art. 53, c. 7, d.lgs. 165/2001).

L'obbligo di riversamento del compenso si applica solo agli incarichi astrattamente autorizzabili ma svolti senza autorizzazione (incompatibilità relativa) e non agli incarichi radicalmente incompatibili e non autorizzabili

- **SVOLGIMENTO DEI FATTI**

Con la sentenza n. 15/2025, la Corte dei conti si esprime sull'azione di responsabilità amministrativo-contabile promossa dalla procura regionale per ottenere il risarcimento del danno erariale nei confronti dell'architetto (*omissis*), che durante i fatti contestati era dipendente a tempo indeterminato presso il comune Iolanda di Savoia e, successivamente, ricercatore presso l'Università degli Studi di Ferrara.

Il danno contestato all'architetto è la violazione dell'**articolo 53, del decreto legislativo n. 165/2001**, il quale prevede che lo svolgimento di attività extra-istituzionali retribuite deve essere svolto previa autorizzazione dell'amministrazione precedente. Inoltre, la procura rileva che l'architetto non avrebbe versato alle amministrazioni di appartenenza i compensi percepiti in assenza di autorizzazione, come previsto dal comma 7 dell'articolo sopracitato.

L'azione erariale ha origine da una notizia di danno trasmessa dalla Guardia di Finanza il 13 marzo 2023. Al convenuto, dipendente del Comune di Iolanda di Savoia (dal 5/10/2011 al 30/06/2018) e, successivamente, ricercatore a tempo determinato presso l'Università di Ferrara (dal 1/10/2020, a tempo pieno dal 1/07/2021), vengono contestate due condotte, di seguito esaminate:

- lo **svolgimento delle funzioni di progettista e direttore dei lavori nell'ambito della pratica MUDE** per la ristrutturazione post-sisma 2012 di un immobile a Ferrara, per la quale l'architetto aveva ricevuto un compenso di € 3.070,67;
- il **supporto tecnico-ingegneristico** alle strutture del Commissario straordinario per la **ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici** del 2016, retribuito con un compenso di € 5.240,44.

Riferendosi a quest'ultima condotta, la procura sostiene che tale supporto tecnico-ingegneristico, non sia configurabile con "una mera attività consulenziale di carattere professionale"¹, bensì come un'attività extra-istituzionale, con carattere di abitualità e professionalità, **incompatibile con lo status di ricercatore**, nonché eseguita in violazione della normativa che disciplina il rapporto dei docenti universitari a tempo pieno.

Inoltre, l'incarico era stato oggetto non di autorizzazione, bensì di una mera comunicazione al rettore dell'università di appartenenza.

¹ La Procura sottolinea che, in ogni caso, anche l'attività consulenziale, di carattere non professionale, non sia stata liberalizzata in termini assoluti e che, quindi, occorra accertare se sia compatibile con il tempo pieno universitario, accertamento che si può eseguire solo mediante la richiesta di autorizzazione.

Riguardo l'elemento soggettivo, la procura sostiene che l'architetto abbia agito con **dolo o colpa grave**, evidenziato dalla *“consapevolezza della violazione degli obblighi di servizio, vista la sua qualifica professionale e la chiara non conformità della sua condotta alle norme”*.

Per quanto riguarda, invece, il **dies a quo** la procura lo individua nella data in cui si sono **perfezionate le attività investigative** della Guardia di Finanza ed il danno è divenuto conoscibile, in base alla regola generale di cui all'art. 2935 c.c. secondo cui la prescrizione decorre *“dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”*, nonché in assenza di elementi oggettivi di riscontro in merito alla conoscenza da parte del Comune di Jolanda di Savoia dell'attività in argomento.

Pertanto, la procura chiede alla Corte di accertare la responsabilità del convenuto e di condannarlo al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, della somma complessiva di 3.070,67 euro al Comune di Jolanda di Savoia e di 5.240,44 euro all'Università degli studi di Ferrara: nonché le spese del giudizio.

In merito alla prima condotta, relativa alla mancata autorizzazione del Comune di Jolanda di Savoia per la mansione di progettista e direttore dei lavori nell'ambito della pratica MUDE, la **difesa** eccepisce la **prescrizione** quinquennale. Sostiene, infatti, che il Comune di Jolanda di Savoia abbia potuto conoscere il fatto fin dal deposito della pratica MUDE a Ferrara nel 2012 (contenente i dati dell'architetto).

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, la difesa sottolinea l'**assenza di dolo** e la presenza, al più, della colpa lieve. Infatti, l'architetto avrebbe eseguito l'incarico nel proprio interesse personale, giacché comproprietario dell'immobile oggetto dell'intervento MUDE. Sarebbe stata proprio questa circostanza che lo avrebbe indotto a ritenere, in buona fede, che non fosse necessaria un'autorizzazione.

In particolare, la difesa sostiene che non vi sarebbero stati ostacoli all'ottenimento dell'autorizzazione che *“sarebbe stata senz'altro accolta favorevolmente, in quanto non in contrasto con nessuna norma comunale vigente”*, sulla base del fatto che, per incarichi precedenti, l'autorizzazione era stata sempre concessa senza rilevare alcuna incompatibilità.²

Per quanto riguarda il risarcimento del danno al Comune di Savoia, la difesa chiede che il calcolo del danno avvenga al netto delle imposte, ex art. 150, L. 77/2020, secondo cui *“le somme indebitamente erogate per emolumenti, stipendi e/o pensioni vanno restituite sempre al netto”*.

In merito alla seconda condotta, relativa all'incarico di supporto tecnico-ingegneristico, la difesa dell'architetto solleva obiezioni riguardo alla ricostruzione della Procura.

La difesa sottolinea, infatti, che l'incarico era qualificato come *“collaborazione occasionale”*, avente a oggetto una **consulenza tecnica** in ambito tecnico-ingegneristico **articolata in alcuni incontri virtuali** (tredici, di cui l'ultimo dedicato ai soli saluti) nel corso dei quali l'architetto aveva fornito chiarimenti su questioni tecniche e della durata complessiva di un mese.

Inoltre, viene precisato che, nell'ambito dell'attività sopra-descritta, l'architetto non ha mai firmato alcun documento tecnico o elaborato progettuale; quindi, **non avrebbe mai svolto attività esecutiva**,

² A dimostrazione di ciò, viene prodotta, come documentazione a supporto, una nota inviata dal Responsabile del settore amministrativo del Comune di Jolanda di Savoia alla Guardia di finanza nella quale sono indicate numerose attività extra-istituzionali autorizzate all'architetto convenuto nel corso degli anni.

bensì prettamente consulenziale in materia urbanistica (all'esito della quale l'architetto ha pubblicato due studi e ha partecipato con un intervento a un convegno).

In definitiva, secondo la difesa, l'attività sarebbe stata conforme al disposto di cui all'articolo 6 della legge n. 240/2010, che prevede la **possibilità per i professori universitari di svolgere liberamente consulenze**, anche retribuite, a favore di amministrazioni pubbliche e di organismi a prevalente partecipazione statale, purché in assenza di situazioni di conflitto di interessi e a condizione che l'attività non rappresenti detrimento per le attività didattiche.³

Per questo motivo, la difesa chiede di dichiarare la prescrizione della prima condotta in via preliminare, mentre, nel merito (per entrambe le condotte) il rigetto delle domande. In subordine, il riconoscimento di colpa lieve e/o applicazione potere riduttivo; in ulteriore subordine di rideterminare i compensi al netto delle tasse.

- **DECISIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

In via preliminare, per quanto riguarda la prima condotta contestata (**svolgimento delle funzioni di progettista e direttore dei lavori nell'ambito della pratica MUDE**), la Corte rigetta l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa del convenuto.

In particolare, il deposito della pratica MUDE a Ferrara non rende immediatamente il fatto conoscibile al Comune di Jolanda di Savoia. Pertanto, la Corte ritiene che il *dies a quo* della prescrizione sia la data della scoperta o conoscibilità effettiva del fatto, coincidente con la trasmissione della notizia di danno da parte della Guardia di finanza (13 marzo 2023). Ne consegue che l'azione non è prescritta.

In primo luogo, la Corte esamina l'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 che pone la disciplina base della materia, stabilendo 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 [...] il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato [...] 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”*. Dunque, sottolinea che **la richiesta di autorizzazione**, per quanto concerne lo svolgimento delle funzioni di progettista e direttore dei lavori, è obbligatoria ai sensi dell'art. 53, comma 7 del d. lgs. n. 165/2001, pertanto la sua mancata richiesta configura una condotta anti giuridica.

La Corte **conferma**, inoltre, **l'esistenza del danno** in capo all'amministrazione di appartenenza in quanto, in assenza di autorizzazione, l'odierno convenuto non ha provveduto a riversare il compenso al bilancio del Comune di Jolanda di Savoia. Pertanto, l'omesso riversamento in violazione dell'art. 53, comma 7-bis del d.lgs. 165/2001 costituisce, appunto, danno.

Infine, la Corte conferma che l'**elemento psicologico** che ha caratterizzato la condotta è da rinvenire nel **dolo**, inteso come consapevolezza di violare un obbligo di servizio, in quanto il livello

³ Su quest'ultimo punto, la difesa evidenzia, inoltre, che le consulenze non hanno in alcun modo influito sulla didattica, essendo svolte in un periodo in cui l'architetto non aveva obblighi di docenza.

professionale dell'architetto deve indurre a ritenere che fosse a conoscenza dell'obbligo di chiedere l'autorizzazione.⁴

Da ultimo, la Corte afferma che il danno conseguentemente cagionato al Comune di Jolanda di Savoia è pari al compenso lordo percepito per lo svolgimento dell'incarico, quindi a 3.070,67 euro non riversati nel conto dell'entrata del bilancio di tale Amministrazione, in violazione dell'art. 53, comma 7 del d. lgs. n. 165/2001. La richiesta di calcolo al netto, avanzata dalla difesa, è rigettata in base a precedente giurisprudenza della Corte (Sent. n. 13/2021/QM).

La Corte dei conti rigetta, invece, la responsabilità erariale per danno all'Università di Ferrara relativa al **supporto tecnico-ingegneristico** alle strutture del Commissario straordinario (€ 5.240,44), per i motivi di seguito illustrati.

Infatti, la Corte concorda con la Procura che l'attività svolta dal convenuto non può essere ricondotta all'art. 1, comma 1, lett. g) del decreto rettorale n. 539/2019, che definisce attività di consulenza: *“quella forma di collaborazione scientifica a carattere occasionale, prestata in qualità di esperto della materia, resa a titolo personale e a carattere non professionale, che si conclude con la redazione di un parere, di una relazione o di uno studio”*.

Quella svolta dall'architetto era, invece, un'attività di carattere professionale (con compenso, incontri e assenza di un parere o studio finale come *oggetto* del contratto⁵) e quindi *“incompatibile con il regime di tempo pieno, non autorizzabile e antiggiuridica”*.

Tuttavia, poiché la Procura ha chiesto il risarcimento del danno conseguente al mancato riversamento dell'emolumento percepito all'amministrazione ai sensi dell'art. 53, comma 7 del d.lgs. n. 165/2001 (e non, anche, il danno da violazione del dovere di esclusiva) e poiché tale norma non è applicabile a questa fattispecie secondo le Sezioni Riunite, rigetta la domanda della Procura.

Infatti, con la sentenza n. 1/2025, le Sezioni Riunite stabiliscono che l'obbligo di riversamento del compenso ex art. 53, c. 7 e 7-bis, si applica **solo agli incarichi astrattamente autorizzabili ma svolti senza autorizzazione** (incompatibilità relativa). **Non si applica** agli incarichi *radicalmente incompatibili e non autorizzabili* (come quello in questione, che viola il dovere di esclusiva).

In sintesi, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna:

- a) accoglie parzialmente la domanda della Procura Regionale e condanna l'architetto (*omissis*) a pagare al Comune di Jolanda di Savoia la somma di € 3.070,67, oltre rivalutazione monetaria dalla data di percezione del compenso fino al deposito della sentenza, e interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo;
- b) rigetta la domanda di risarcimento nei confronti dell'Università degli Studi di Ferrara.

⁴ Riprova ne è la circostanza che ha prodotto un'istanza al Sindaco affermando falsamente che l'incarico sarebbe stato a titolo gratuito, in tal modo dimostrando di conoscere la normativa, la quale richiede per gli incarichi a titolo oneroso un'autorizzazione, che evidentemente il convenuto temeva di non ottenere, e non un semplice nulla-osta.

⁵ Una nota del Rettore dell'Università degli studi di Ferrara dell'8 novembre 2022 indirizzata all'odierno convenuto, nel negargli un'autorizzazione precedentemente richiesta, molto chiaramente faceva riferimento a un'attività che, per essere compatibile con la posizione di professore a tempo pieno avrebbe dovuto “risolversi” in un parere, una relazione o uno studio.