

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER L'EMILIA ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Tammaro Maiello

Presidente

dott. Antonio Nenna

Consigliere - relatore

dott.ssa Igina Maio

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n. **45612** del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna nei confronti di **MEZZADRI Sergio**, nato a Piacenza il 24.09.1959 e residente in Piacenza, via Raimondo Palmerio n. 27 Sc. C - C. F.: MZZSRG59P24G535N, rappresentato e difeso, in virtù di delega in calce alla memoria di costituzione, dall'avv. Boris Infantino, ed elettivamente domiciliato presso e nel suo studio in Piacenza, via Roma n. 48;

Visti tutti gli atti e i documenti di causa;

Visto l'articolo 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le cui finalità e la disciplina procedimentale sono confermate dal decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre

2020, n. 126;

Visto il decreto del 14 aprile 2021 del Presidente di questa Sezione giurisdizionale che ha disposto che, fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da Covid 19 (allo stato, sino al 31 luglio 2021), le udienze sia in camera di consiglio che in pubblica udienza già fissate devono svolgersi da remoto, secondo le istruzioni fornite dal DGSIA della Corte dei conti con note del 17 aprile 2020 e n. 1541 del 7 maggio 2020, utilizzando l'applicativo Teams della Microsoft;

Uditi, nella udienza del 26 maggio 2021, svoltasi in modalità telematica, con l'assistenza del segretario sig.ra Stefania Brandinu, il relatore dott. Antonio Nenna, il Pubblico Ministero nella persona del vice procuratore generale Alberto Mingarelli e l'avv. Francesca Bazzoli del Foro di Piacenza, su delega dell'avvocato Boris Infantino, nell'interesse del convenuto.

Ritenuto in

FATTO

1. Con nota n. DFP 0052930 P-4.17.1.16.3 del 01.08.2018, la Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento della Funzione Pubblica — Ispettorato per la funzione pubblica ha delegato il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza ad effettuare le verifiche di cui alla legge n. 662/1996, art. 1, commi da 56 a 62, e art. 53 del D.lgs. n. 165/2001, nei confronti di **MEZZADRI Sergio**, dipendente civile del Ministero della Difesa — Polo di Mantenimento Pesante Nord di Piacenza, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato a tempo parziale - superiore al 50% dell'attività lavorativa a tempo pieno - col profilo professionale di "Assistente Tecnico per la Motoristica, la Meccanica e le Armi".

SENT. N. 225/2021/R

Con nota nr. 0104627/2018 del 06.08.2018, il predetto Nucleo Speciale ha subdelegato il Nucleo della GdF di Polizia Economico-Finanziaria di Piacenza all'esecuzione delle predette verifiche.

2. All'esito delle verifiche svolte, con nota del 15.10.2019, la Guardia di Finanza Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Piacenza ha segnalato alla Procura regionale che MEZZADRI Sergio aveva svolto incarichi retribuiti extra-ufficio in violazione dell'art. 53 - comma 7 - del D.lgs. n. 165/2001 (divieto per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati preventivamente autorizzati in modo espresso, salvo, ai sensi del comma 6, che non si trovino in posizione di part-time inferiore o pari al 50% della prestazione lavorativa a tempo pieno).

3. In particolare, per ciò che interessa ai fini del presente decidere, dalla suddetta segnalazione (riversata in atti con i relativi allegati unitamente alle successive risultanze istruttorie acquisite, documenti cui si fa rinvio in osservanza del principio di sinteticità degli atti del Giudice di cui all'art. 5, comma 2, del c.g.c.) emerge che il Sig. MEZZADRI Sergio con rapporto di lavoro a tempo pieno e, per brevi periodi, con rapporto di lavoro a tempo parziale, comunque sempre di gran lunga superiore al 50% dell'attività lavorativa a tempo pieno, in assenza di preventiva autorizzazione, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001, negli anni dal 2008 al 2013, ha svolto incarichi riconducibili alla ricerca scientifica/docenza (sottratti al regime autorizzatorio soltanto dal 31.10.2013, con l'introduzione della lettera f-bis all'art. 53, c. 6, del D.lgs. n. 165/2001, così come disposto dall'art. 2, comma 13-quinquies, lett. b) del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013, ma per le quali, successivamente,

SENT. N. 225/2021/R

occorreva, in ogni caso, la preventiva comunicazione all'Ente di appartenenza che, pure è mancata) per conto dei seguenti committenti:

- PROVINCIA DI PIACENZA, con sede in Piacenza, via Giuseppe Garibaldi n. 50, C.F. 00233540335, per la quale ha svolto "attuazione del progetto di riproduzione in cattività della testuggine palustre europea", percependo nell'anno 2009 €. 1.250,00 lordi, pari a €. 1.000,00 netti; nell'anno 2010 €. 1.250,00 lordi, pari a €. 1.000,00 netti; nell'anno 2011 €. 1.250,00 lordi, pari a €. 1.000,00 netti; nell'anno 2012 €. 2.500,00 lordi, pari a €. 2.000,00 netti;

- COMUNE DI CAMPEGINE, con sede in Campegine (RE), piazza Caduti del Macinato n. 1, C.F. 80000690356, per il quale ha svolto "progettazione dell'intervento di realizzazione pozza temporanea per anfibi", percependo nell'anno 2011 €. 1.000,00 lordi, pari a €. 800,00 netti;

- SOCIETA' PIACENTINA DI SCIENZE NATURALI, con sede in Piacenza, via Giovanni Battista Scalabrini n. 107, C.F. 91057860339 per la quale ha svolto "lezione su anfibi e rettili: un patrimonio di biodiversità" percependo nell'anno 2011 €. 60,00 lordi, pari a €. 48,00 netti;

- AMBROGIO ANDREA, con luogo d'esercizio in Piacenza, via Borghetto n. 27, P.IVA 01121900334 per il quale ha svolto "monitoraggio sugli anfibi all'interno del Parco Regionale Fluviale del Trebbia", percependo nell'anno 2013 (ma prima del 31.10.2013) €. 1.500,00 lordi, pari a €. 1.200,00 netti.

Il totale complessivo dei compensi, asseritamente indebiti, corrisposti per tali prestazioni è di **€. 8.810,00 lordi pari a €. 7.048,00 netti.**

4. Con nota del 9.4.2020, il Ministero della Difesa Direzione Generale per il Personale Civile 2° Reparto – 3^ Divisione (Stato giuridico e disciplina) - 2^ Sezione, contestava gli illeciti al sig. Sergio Mezzadri.

SENT. N. 225/2021/R

In data 16.6.2020 perveniva alla Procura contabile un decreto, emesso in pari data, del Direttore Generale per il personale civile del Ministero della Difesa, dove si stabiliva quanto segue: *<Per i motivi di cui alle premesse, all' "Assistente tecnico per la motoristica, la meccanica e le armi" (A2^ - F4) MEZZADRI Sergio è inflitta la sanzione disciplinare della multa di importo pari a n. 2 (due) ore di retribuzione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 23, comma 1, e art. 24, comma 1, lettera c) del C.C.N.L. – Comparto Ministeri – 16/05/1995, ora rispettivamente artt. 60, comma 1, e 61, comma 1, lettera c) del C.C.N.L – Comparto Funzioni Centrali – del 12/02/2018>*.

Nella motivazione del provvedimento si confermava la ricostruzione effettuata dalla Guardia di Finanza ritenendo che le attività svolte dal Mezzadri al di fuori del suo impiego presso l'ente militare di appartenenza fossero illecite, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.lgs. n.65/2001 perché non preventivamente autorizzate.

5. Nel decreto si dava atto pure della memoria difensiva del Mezzadri del 14/04/2020, pervenuta in pari data con prot. n. 0021249, con la quale il Sig. MEZZADRI, a mezzo suo legale, l'Avv. Boris INFANTINO, nel porre dubbi sulla tempestività dell'azione disciplinare, ha evidenziato la difficoltà a "ricostruire" quanto contestato dall'Amministrazione Difesa, trattandosi di fatti risalenti di oltre un decennio; ha precisato che le somme percepite pur essendo state erogate dai committenti sotto forma di compensi, in realtà costituivano rimborsi spese per gli spostamenti e per l'acquisto di materiali; che, comunque, il Sig. MEZZADRI, appassionato di scienze naturali, ha svolto attività di volontariato finalizzata alla tutela dell'ambiente e del territorio, senza alcuna finalità lucrativa; e che in assoluta buona fede, sarebbe stato

SENT. N. 225/2021/R

rassicurato dal suo ufficio amministrativo circa la superfluità di una autorizzazione formale per l'attività svolta.

6. Sempre nel decreto del direttore generale del 16.6.2020 si dava, tuttavia, atto della comunicazione, con foglio n. 0006233 del 24/04/2020 e relativo allegato, inoltrati dal Polo di Mantenimento Pesante Nord di Piacenza, con i quali *non viene confermata la presunta assicurazione del Sig. MEZZADRI sulla superfluità dell'autorizzazione per le suddette attività.*

Veniva, infine, osservato che l'azione disciplinare *non è da considerarsi tardiva* dal momento che l'Amministrazione, soltanto con la nota n. 002569 del 02/04/2020, con allegata la relazione redatta a seguito di accertamenti svolti dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia di Finanza di Piacenza, è venuta a conoscenza dei fatti contestati in modo completo e circostanziato, relativamente, in particolare, alle somme percepite e alle norme violate.

Quanto alle attività contestate, osservava ancora il decreto del 16.6.2020, che seppure siano riconducibili all'attività di ricerca scientifica e/o di docenza, come rilevato dal Nucleo investigativo nella sua relazione, solo dal 31/10/2013, con l'entrata in vigore delle modifiche apportate alla lettera f bis del comma 6 dell'art. 53, D.lgs. n. 165/2001, i compensi relativi ad esse sono stati esclusi dagli incarichi retribuiti per i quali occorre la preventiva autorizzazione; né risultava che detti compensi siano stati riconosciuti al Sig. MEZZADRI come rimborsi spesa per attività di volontariato.

7. La Procura regionale ha, quindi, regolarmente notificato al signor Mezzadri Sergio l'invito a dedurre dove veniva contestato quanto sopra evidenziato ai sensi dell'art. 53 commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n.165 del 2001, così come

modificato dalla legge n.190 del 2012.

8. Il Procuratore regionale, non avendo presentato il Mezzadri deduzioni e avendo rinunciato all'audizione personale in precedenza richiesta, lo ha citato a comparire davanti a questa Sezione giurisdizionale.

L'Accusa, nella citazione, sottolinea come lo *status* giuridico ed economico dei dipendenti pubblici sia contraddistinto dal divieto di svolgere incarichi retribuiti non conferiti o previamente autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza, specificamente previsto dall'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001. In caso di inosservanza del divieto, *“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”*.

Il successivo comma 7-bis, inoltre, dispone che *“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”*.

Parte attrice ritiene che il sig. Sergio Mezzadri, omettendo di dichiarare le attività professionali svolte e di chiedere le prescritte autorizzazioni, in violazione di un proprio specifico obbligo di servizio, abbia dolosamente celato tali collaborazioni all'Amministrazione di appartenenza.

Nella citazione in giudizio si evidenzia al riguardo che: *“Tale attività deve ritenersi che sia stata occultata essendo stata resa nota all'Amministrazione di appartenenza solo dopo le indagini condotte dalla Guardia di Finanza (attivata con nota prot. n. 0003618 del 19 luglio 2018 dai servizi ispettivi del*

SENT. N. 225/2021/R

Min. Difesa) e successivamente a questa Procura, in seguito alla segnalazione del 15.10.2019. I ripetuti comportamenti illeciti del Mezzadri dimostrano che lo stesso ha celato accuratamente le sue violazioni al principio di esclusività della prestazione lavorativa presso il Ministero della Difesa, presso cui prestava servizio. Anche le sue richieste di lavoro part time non vengono fatte per regolarizzare le attività esterne in quanto non consentono di raggiungere la percentuale oraria richiesta dalla legge e presumibilmente per avere più tempo da dedicare alle predette attività illecite remunerate”.

Conclude la Procura chiedendo la condanna del convenuto a pagare la somma di € 8.810,00 all’Amministrazione della Difesa presso cui era in servizio all’epoca dei fatti, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del giudizio.

9. Il convenuto si è costituito in giudizio con memoria depositata il 6.05.2021. La difesa di Sergio Mezzadri evidenzia che l’art. 53 del D. lgs. 165/2001, comma 6, esclude i compensi relativi ad attività di docenza e di ricerca scientifica (come sono quelli per cui è causa) dagli incarichi retribuiti per i quali occorre la preventiva autorizzazione. Trattavasi, comunque, di attività di volontariato. *“Nei casi oggetto del presente giudizio, infatti, sebbene il convenuto abbia formalmente ricevuto denaro sotto forma di compensi, in realtà tali dazioni di denaro costituivano un rimborso spese in relazione agli spostamenti necessari per raggiungere i luoghi prefissati, nonché per l’acquisto del materiale necessario per la realizzazione dei progetti”.* Esclude poi ogni possibile conflitto d’interesse con la propria attività lavorativa di dipendente pubblico e reputa che, comunque, non vi sarebbe stata alcuna delle cause ostative per le quali l’Amministrazione datrice di lavoro deve procedere

a verifica cui è finalizzata la necessaria autorizzazione.

Afferma la propria buona fede anche perché era stato tranquillizzato, circa i propri incarichi esterni, da una dirigente dell'Ufficio "*che lo aveva rassicurato in merito alla superfluità della necessità di una autorizzazione formale per lo svolgimento di tali attività*" (al riguardo chiede sia disposta la prova testimoniale della predetta). Eccepisce infine la prescrizione in assenza di dolo e di colpa grave nonché di occultamento doloso del danno. Conclude pertanto per il rigetto pieno della domanda attorea nel merito ed in subordine per intervenuta prescrizione.

10. All'udienza del 26.05.2021, erano presenti, per la Procura regionale, il vice procuratore generale Alberto Mingarelli e l'avv. Francesca Bazzoli del Foro di Piacenza, su delega dell'avvocato Boris Infantino, per il convenuto.

Le parti si sono sostanzialmente riportate alle rispettive conclusioni in atti.

Considerato in

DIRITTO

11. Preliminarmente, dev'essere scrutinata l'eccezione di prescrizione relativa ai compensi percepiti per cui è causa.

L'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, stabilisce che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni, "*decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*".

Il Collegio ritiene che l'occultamento doloso del danno possa essere pienamente ravvisato nelle ipotesi in cui la pubblica amministrazione venga indotta in errore dal soggetto responsabile a causa della sua inosservanza di precisi obblighi giuridici di comunicazione; induzione in errore che può

SENT. N. 225/2021/R

derivare, quindi, oltre che da una dichiarazione falsa, anche da un'omessa comunicazione. Pertanto, può essere individuato quel *quid pluris* che integra l'occultamento doloso del danno anche nei casi di omessa richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività extra-istituzionale.

Per quanto sopra, la decorrenza della prescrizione coincide con la segnalazione del 15.10.2019 diretta dalla Guardia di Finanza alla Procura regionale.

Atteso che l'invito a dedurre è stato notificato in data 18 agosto 2020, il Collegio rigetta l'eccezione di prescrizione.

12. La domanda risarcitoria è fondata e merita accoglimento nella sua interezza.

13. Occorre, per giungere a tale conclusione, preliminarmente ripercorrere il quadro normativo vigente in materia.

L'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 (Testo Unico del pubblico impiego – T.U.P.I.) stabilisce, per quel che interessa in questa sede, quanto segue.

Al comma 1: *“Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n. 3, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989 n. 117 e dall'art. 1 comma 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996 n. 662 ...(omissis)”*.

Al comma 6: *“I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a*

SENT. N. 225/2021/R

tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero professionali. ...”.

Al comma 7: “I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. (...). 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”.

Il richiamato art. 60 del D.p.r. n. 3 del 1957 precisa che:
“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro...”.

Il rapporto di lavoro pubblico è, dunque, storicamente caratterizzato da un regime di incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico a tempo pieno è tendenzialmente preclusa la possibilità di svolgere attività extra-lavorative.

La *ratio* di tale divieto va rinvenuta nel principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore di lavoro pubblico (*“I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*, art.98 Cost.), finalizzato a preservare le energie del lavoratore e a tutelare il buon andamento della P.A.

SENT. N. 225/2021/R

Ciò perché la prestazione di attività lavorative supplementari, non previamente autorizzate dall'amministrazione di appartenenza, *“incide negativamente sulle prestazioni lavorative rese presso la struttura pubblica nei cui confronti l'interessato ha l'obbligo di dedicarsi completamente”* (Corte dei Conti, Sez. giur. Marche, n.108 e n.109/2012).

La violazione delle citate disposizioni, attraverso la prestazione di attività non autorizzate, costituisce dunque fonte di responsabilità amministrativa, in quanto tali prescrizioni sono preordinate a garantire il proficuo svolgimento delle mansioni dei pubblici dipendenti, attraverso il previo controllo dell'Amministrazione sulla possibilità, per gli stessi, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto (Cass., S.U., ord. n. 22688/2011 cit.; Cass. S.U., 22/12/2015 n. 25769).

Ad ulteriore conferma dell'assunto, e con contenuto peraltro non innovativo ma ricognitivo (cfr. Cass. S. U., n. 25769/2015 cit.), è intervenuta la legge n. 190 del 2012 (c.d. legge anticorruzione) che, con l'articolo 1, comma 42, ha introdotto l'articolo *7-bis* del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, sancendo espressamente che: *“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”*.

14. L'istanza istruttoria avanzata dalla difesa del convenuto, che chiede l'ammissione della prova per testi sulle circostanze di fatto dedotte, dev'essere respinta.

La richiesta, infatti, è irrilevante ai fini del decidere, poiché il materiale acquisito in fascicolo è più che sufficiente per ricostruire sia il quadro generale, sia la riferibilità causale, consentendo di arrivare ad una documentata

valutazione delle fattispecie in esame.

Ad ogni modo una mera eventuale rassicurazione verbale non può escludere certo il riconoscimento della responsabilità amministrativa per danno erariale in questa sede del convenuto per i compensi percepiti in assenza di necessaria autorizzazione.

Si tratta, infatti, di circostanze che non appaiono rimettibili a prova testimoniale, e sarebbero in ogni caso influenti ed insuscettibili di incidere sulla valutazione di liceità o, al contrario, di antigiuridicità della condotta del convenuto, che può e deve fondarsi, nella presente fattispecie, sul rigoroso riscontro della sussistenza di idoneo materiale documentale.

Ciò varrebbe persino se il convenuto avesse ricevuto una “verbale” autorizzazione, perché tale circostanza non esimerebbe, comunque, il dipendente pubblico dal richiedere, e dall’ottenere formalmente l’espressa autorizzazione scritta dell’amministrazione di appartenenza, prima di intraprendere qualsivoglia attività potenzialmente incompatibile o comunque extra-istituzionale.

E’ principio fondamentale del nostro ordinamento pubblicistico, infatti, che la pubblica amministrazione non esprima la propria volontà per fatti concludenti (che, infatti, possono assumere rilevanza giuridica in ristrette ipotesi eccezionali, ed a condizioni e presupposti ben determinati), ma soltanto attraverso un’attività provvedimentale espressa, dal momento che quest’ultima è la sola a consentire di assicurare la trasparenza e l’imparzialità di azione dell’ente, e la puntuale verifica della corretta ponderazione degli interessi pubblici coinvolti.

Come ricordato dalle pronunce giurisprudenziali sopra citate, infatti, anche per

SENT. N. 225/2021/R

le attività previste dalla legge come astrattamente compatibili, è necessaria la verifica da parte dell'amministrazione della loro effettiva compatibilità o incompatibilità (o anche inconfiribilità), oltre che dell'assenza di conflitti d'interesse nel caso concreto, nonché del successivo monitoraggio, a fini di trasparenza, dei singoli incarichi espletati da ciascun dipendente (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Abruzzo, n. 2/2019 cit.); condizioni che, nel caso di specie, non potevano essere assicurate dalla pretesa mera conoscenza, di fatto, e dalla asserita prima riportata rassicurazione da parte dell'amministrazione circa l'attività parallela del proprio dipendente.

L'autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali deve essere, infatti, necessariamente richiesta e rilasciata in forma scritta (motivo per cui la sua sussistenza non è suscettibile della prova testimoniale, cfr. art. 2725 c. 2 Cod. civ.), *“al fine di consentire un oggettivo riscontro, anche a distanza di tempo, in ordine al suo effettivo rilascio, alla data della richiesta e del successivo rilascio, alle verifiche e valutazioni effettuate, in via preventiva, dall'Amministrazione (in relazione essenzialmente al profilo della insussistenza di situazioni di conflitto d'interessi e di compatibilità dell'incarico autorizzando con gli obblighi di servizio del dipendente), nonché ai termini e limiti dell'intervenuta autorizzazione”* (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Toscana, n. 79/2017).

Se, poi, il convenuto ritiene di aver subito un danno dalla fuorviante rassicurazione asseritamente ricevuta dalla dirigente potrà, se ne sussistono le condizioni, eventualmente agire in altra sede nei confronti di questa.

15. Il Collegio può ora passare a scrutinare il merito della vicenda.

L'antigiuridicità della condotta tenuta dal convenuto è evidente, avendo egli

SENT. N. 225/2021/R

innanzitutto svolto, per quel che in questa sede interessa, negli anni dal 2008 al 2012 (e percependo i relativi compensi tra il 2009 e l'inizio del 2013) diversi incarichi riconducibili alla ricerca scientifica/docenza in assenza della necessaria previa autorizzazione.

In particolare:

- PROVINCIA DI PIACENZA, con sede in Piacenza, via Giuseppe Garibaldi n. 50, C.F. 00233540335, per la quale ha svolto "attuazione del progetto di riproduzione in cattività della testuggine palustre europea", percependo nell'anno 2009 € 1.250,00 lordi, pari a € 1.000,00 netti; nell'anno 2010 € 1.250,00 lordi, pari a € 1.000,00 netti; nell'anno 2011 € 1.250,00 lordi, pari a € 1.000,00 netti; nell'anno 2012 € 2.500,00 lordi, pari a € 2.000,00 netti;

- COMUNE DI CAMPEGINE, con sede in Campegine (RE), piazza Caduti del Macinato n. 1, C.F. 80000690356, per il quale ha svolto "progettazione dell'intervento di realizzazione pozza temporanea per anfibi", percependo nell'anno 2011 € 1.000,00 lordi, pari a € 800,00 netti;

- SOCIETA' PIACENTINA DI SCIENZE NATURALI, con sede in Piacenza, via Giovanni Battista Scalabrini n. 107, C.F. 91057860339 per la quale ha svolto "lezione su anfibi e rettili: un patrimonio di biodiversità" percependo nell'anno 2011 € 60,00 lordi, pari a € 48,00 netti;

- AMBROGIO ANDREA, con luogo d'esercizio in Piacenza, via Borghetto n. 27, P.IVA 01121900334 per il quale ha svolto "monitoraggio sugli anfibi all'interno del Parco Regionale Fluviale del Trebbia", percependo nell'anno 2013 (ma prima del 31.10.2013) € 1.500,00 lordi, pari a € 1.200,00 netti.

Il totale complessivo dei compensi indebitamente corrisposti per tali prestazioni è di **€ 8.810,00 lordi pari a € 7.048,00 netti.**

SENT. N. 225/2021/R

Tale tipologia di incarichi, come detto riconducibili alla ricerca scientifica/docenza, sono stati sottratti al regime autorizzatorio soltanto dal 31.10.2013, con l'introduzione della lettera f-bis all'art. 53, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001, così come disposto dall'art. 2, comma 13-quinquies, lett. b) del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013.

Peraltro, per tali incarichi, anche dopo il 31.10.2013, occorre, in ogni caso, la preventiva comunicazione all'Ente di appartenenza, che pure è mancata.

Tra l'altro, contrariamente a quanto sostenuto nella memoria difensiva, in un solo caso si tratta di compensi percepiti nell'anno 2013, e comunque prima dell'introduzione del menzionato art. 2, comma 13-quinquies, lett. b) del D.L. n. 101/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013.

Inoltre, si tratta di erogazioni effettuate al convenuto a titolo di compensi per attività di ricerca scientifica svolta, e come tali sono qualificati in atti.

Pertanto, la mera asserzione del convenuto che, in realtà, trattavasi di meri rimborsi spesi per attività di volontariato resta tale ed è, quindi, del tutto indimostrata ed irricevibile.

Nell'omessa denuncia all'Amministrazione di appartenenza delle prestazioni professionali effettuate in carenza di autorizzazione, deve ravvisarsi l'elemento psicologico del dolo, tenuto conto del chiaro dettato normativo, per aver violato scientemente e per un periodo protratto nel tempo i propri doveri di servizio.

Non è neanche accettabile che il convenuto possa sostituire il proprio personale apprezzamento sulla insussistenza di conflitti di interesse e di cause ostative allo svolgimento delle attività esterne, sostituendosi alla previa verifica demandata all'amministrazione di appartenenza e per la quale è prevista la

necessaria autorizzazione.

Si ribadisce che il rapporto di lavoro pubblico è caratterizzato da un regime di incompatibilità, in base al quale al dipendente pubblico a tempo pieno e a quello a tempo parziale con prestazione lavorativa uguale o superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno è tendenzialmente preclusa la possibilità di svolgere attività extra-lavorative per le ragioni ed i principi prima sintetizzati.

Tutto ciò detto, il danno erariale, nel caso di specie, giusto il disposto dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del decreto legislativo n. 165/2001, è quantificabile nel compenso "dovuto", pari a **€. 8.810,00 lordi**, per le prestazioni incompatibili, il quale deve essere riversato nel conto dell'entrata del bilancio dell'Amministrazione di appartenenza del dipendente.

In tale misura deve dunque essere liquidato il danno erariale a carico del convenuto, trattandosi di una modulazione predefinita per legge, che non lascia spazio all'esercizio di alcun potere riduttivo (cfr. C. conti, Sez. I Appello, n. 255/2018 cit.; Sez. giur. Veneto, n. 118/2016), anche, in ogni caso, in relazione al riscontrato carattere doloso del suo comportamento.

La condanna del convenuto deve essere commisurata agli interi compensi percepiti, al lordo delle imposte e delle altre ritenute previdenziali e fiscali.

Il legislatore, infatti, nello stabilire l'obbligo di riversamento delle somme percepite a fronte di incarichi non autorizzati, dalla violazione del quale consegue il giudizio dinanzi a questa Corte, si riferisce al compenso "*dovuto*"; il danno cagionato all'ente di appartenenza è, pertanto, commisurato all'ammontare del compenso non riversato, non invece alla somma della quale il pubblico dipendente abbia mantenuto la disponibilità a proprio vantaggio al

SENT. N. 225/2021/R

netto degli obblighi fiscali e contributivi (*ex multis*, Sez. I app. n. 11/2020 e Sez. III app. n. 103/2020).

Peraltro, i versamenti di natura tributaria e previdenziale, così come le relative dichiarazioni, costituiscono adempimenti di obblighi di legge che gravano direttamente sul percettore e attengono a rapporti giuridici del tutto diversi (quanto a contenuto e soggetti) rispetto a quello intercorrente tra il dipendente e l'amministrazione di appartenenza (cfr. C. conti, SS.RR., n. 24/2020; in termini, questa Sez., 11/4/2019 n. 53 e n. 192/2017; Sez. I App. n. 240/2018; Sez. Campania 14/1/2010 n. 14; Sez. Liguria 29/3/2013 n.50; Sez. Puglia 27/11/2013 n.1558).

16. Il sig. Sergio Mezzadri dev'essere, conclusivamente, condannato al risarcimento dal danno pari a € 8.810,00 a favore dell'Amministrazione della Difesa, oltre a rivalutazione monetaria dalla data di corresponsione dei singoli emolumenti al deposito della presente sentenza, e interessi legali da quest'ultimo fino all'effettivo soddisfo.

17. Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Emilia-Romagna

definitivamente pronunciando, respinta ogni diversa istanza ed eccezione,

ACCOGLIE

la domanda attorea come da motivazione e, per l'effetto,

CONDANNA

il sig. Sergio Mezzadri al pagamento, di € 8.810,00, in favore del Ministero della Difesa, oltre rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei

SENT. N. 225/2021/R

prezzi FOI/ISTAT, dalla data di corresponsione dei singoli emolumenti al deposito della presente sentenza; interessi legali maturandi, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Condanna altresì lo stesso al pagamento, in favore dello Stato, delle spese di giustizia che si liquidano in complessivi € 420,67 (euro quattrocentoventi/67).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso nella camera di consiglio del 26 maggio 2021.

L'Estensore

Il Presidente

Antonio Nenna

Tammaro Maiello

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 17 giugno 2021

Il Direttore di Segreteria

Lucia Caldarelli

f.to digitalmente