REPUBBLICA ITALIANA **42/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Natale Longo	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore
Beatrice Meniconi	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60664** del registro di segreteria, promosso da

LANZENI Luciano (c.f. LNZLNC61M08B731N), nato a Caravaggio (BG) l'8 agosto 1961 e residente in Misano Gera d'Adda (BG), alla via Michelangelo Merisi n. 5/A, rappresentato e difeso dall'avv. Luciano Della Vite (c.f. DLLLCN56A23B703B, pec: l.dellavite@bergamo.pecavvocati.it), con studio in Capriate San Gervasio (BG), alla via Bizzarri, n. 23, congiuntamente e disgiuntamente al procuratore domiciliatario avv. Luisa Di Zenzo (c.f. DZNLSU69L71H501U), con studio in Roma, alla via Appennini, n. 60, in virtù di mandato in calce all'atto di impugnazione;

contro

- **Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Lombardia**
- **Procura Generale della Corte dei conti**

e

- **Ministero dell'Istruzione e del merito**, rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura generale dello Stato, non costituito

avverso

la sentenza n. 28/2023, depositata in data 20 febbraio 2023, della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, non notificata;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 7 febbraio 2025, con l'assistenza del segretario di udienza Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Stefania Petrucci, l'avv. Carmine Di Zenzo, in sostituzione dell'avv. Luisa Di Zenzo per l'appellante ed il Vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, in rappresentanza della Procura generale.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 2 maggio 2022, la Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia conveniva in giudizio Lanzeni Luciano, docente a tempo pieno e indeterminato presso l'Istituto scolastico superiore "G.B. Rubini" di Romano di Lombardia, per sentirlo condannare, a titolo di dolo, al risarcimento del danno di euro 231.605,62, per aver violato la normativa in materia di incompatibilità del pubblico impiego per aver svolto continuativamente, dal 1° gennaio 2010 al 31

agosto 2020, secondo modalità imprenditoriali, l'attività di subagente assicurativo e di consulente finanziario.

L'azione del Requirente contabile traeva origine dalla *notitia damni* contenuta nella nota prot. n. 0075658 del 4 febbraio 2021 della Guardia di Finanza, Sezione Operativa Volante della Compagnia Treviglio che informava che il prof. Lanzeni, iscritto, dal 17.03.1998, al n. 11283 dell'albo unico dei consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede, nonché, a far data dal 04.05.2007, anche alla Sezione "E" del Registro Unico Intermediari Finanziari dell'IVASS al n. E000179218, risultava titolare, dal 15 settembre 1986, della omonima ditta individuale, dotata di partita iva 01717000168, con sede in Misano di Gera d'Adda (BG), avente ad oggetto "*Attività degli intermediari delle assicurazioni*", iscritta nel registro Imprese presso la C.C.I.A.A. di Bergamo al n. REA BG-230019 e cessata il 31 agosto 2020.

Inoltre, secondo la su richiamata informativa, l'appellante risultava aver svolto l'attività di consulente finanziario per Allianz Bank Financial Advisor, dal 30 settembre 1998 al 15 novembre 2017; di agente senza rappresentanza, per RAS Investimenti SIM dal 1° marzo 2001; di subagente assicurativo, per MDN snc di De Cicco Raffaele e Negri Ernestino in liquidazione dal 1° dicembre 2001 e di subagente assicurativo, per la società MDN Group Srl dal 25 ottobre 2016.

Con sentenza n. 28/2023, depositata in data 20 febbraio 2023, la Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Lombardia accoglieva integralmente la domanda attorea e condannava Lanzeni Luciano al pagamento, in favore del Ministero dell'Istruzione, Ufficio Scolastico per la

Lombardia, della somma di euro 231.605,62, oltre interessi legali e spese processuali.

Avverso la su richiamata sentenza n. 28/2023, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello Lanzeni Luciano che, dopo aver riportato i contenuti della comparsa di costituzione depositata in *prime cure*, lamenta, con il primo motivo di gravame, che la sentenza gravata avrebbe erroneamente reputato infondata l'eccezione di prescrizione che risulterebbe, invece, maturata poiché decorrente dal momento in cui si è avuta conoscenza del fatto illecito e proprio, nella vicenda in esame, il datore di lavoro avrebbe sempre autorizzato le condotte in discussione non sussistendo, pertanto, l'occultamento doloso riconosciuto dal Giudice di primo grado, trattandosi di istanze presentate "*in piena buona fede*" e che escluderebbero la volontà di omettere intenzionalmente lo svolgimento di attività professionale *extra ordinem*.

Pertanto, l'appellante, dopo aver richiamato anche la normativa in tema di incompatibilità per i docenti dettata dall'art. 508, punto 15, del D. Lgs. n. 297/1994, ritiene che non potranno, comunque, essere presi in considerazione comportamenti posti in essere in epoca anteriore al 2016, così calcolando a ritroso il quinquennio, rispetto alle investigazioni condotte dalla Guardia di Finanza nell'anno 2021.

Con il secondo motivo di doglianza, la parte appellante si duole dei criteri di quantificazione del danno adottati dalla sentenza impugnata che risulterebbe "*illogica e contraddittoria*" per aver ricompreso nell'importo del pregiudizio erariale, determinato in euro 231.605,62, anche i compensi percepiti in

dipendenza dello svolgimento di attività consentite. Al riguardo, l'appellante eccepisce che, qualora si dovesse ritenere lecito l'esercizio dell'attività di promotore finanziario, nella forma della libera professione, si dovrebbe scomputare dai redditi complessivi il compenso percepito.

Con il terzo motivo di impugnazione, l'appellante lamenta la mancata applicazione del potere riduttivo, nonostante l'assenza di ipotesi delittuose, la lodevole diligenza nello svolgimento dei molteplici incarichi assunti ed il legittimo affidamento sulla liceità della condotta mai censurata dai superiori gerarchici.

Secondo l'appellante, inoltre, l'Erario avrebbe, in concreto, percepito un'*utilitas,* costituita dalle somme corrisposte a titolo di imposte sui redditi, nonché di iva sui fatturati maturati.

In conclusione, la parte appellante, dopo aver insistito sull'ammissibilità dell'odierno gravame imponendosi una generale revisione della fattispecie esaminata in primo grado, chiede di riformare, integralmente o parzialmente, l'impugnata sentenza e, per l'effetto, rigettare la domanda attorea.

La Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni con memoria depositata in data 13 gennaio 2025, rilevando, quanto al primo motivo di gravame in tema di eccepita prescrizione, che il Giudice territoriale ha chiarito che la domanda di autorizzazione del 2010 presentata dall'appellante era da intendersi riferita soltanto all'attività di promotore finanziario, ovvero ad attività extra istituzionale diversa da quella rispetto a cui è intervenuta la declaratoria di responsabilità afferente, invece, allo svolgimento di una vera e

propria attività imprenditoriale di consulente finanziario e subagente assicurativo.

In ogni caso, secondo la Procura generale, tale autorizzazione avrebbe potuto spiegare efficacia esimente solo limitatamente al periodo 2010-2011.

Il Procuratore generale reputa, parimenti, infondato anche il secondo motivo di impugnazione, incentrato sull'errata quantificazione del danno, poiché la Sezione di primo grado avrebbe ben evidenziato che le attività svolte dall'appellante, nel decennio in esame, avevano decisamente travalicato i limiti della "promozione finanziaria" che poteva, in astratto, essere resa quale prestazione libero professionale autorizzabile.

Quanto, infine, al terzo motivo di doglianza, il Procuratore generale richiama la consolidata giurisprudenza contabile che esclude l'applicazione del potere riduttivo in presenza di condotta dolosa.

In conclusione, la Procura generale chiede il rigetto dell'atto di appello, in quanto infondato, con conferma della sentenza di primo grado e la condanna dell'appellante al pagamento delle spese di giudizio.

Con decreto Presidenziale n. 3/2023 depositato in data 2 ottobre 2023, è stata dichiarata l'inammissibilità dell'istanza di rito abbreviato per assenza di una rituale richiesta di definizione agevolata del giudizio e, comunque, per mancato rispetto dei parametri normativi fissati dal vigente codice di giustizia contabile.

All'udienza di discussione della causa del 7 febbraio 2025, la parte appellante ha illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti.

Il rappresentante della Procura generale ha, preliminarmente rilevato che, con recente sentenza n. 1/2025QM/PROC, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno ritenuto inapplicabile la disciplina dettata dall'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, del d. lgs. n. 165/2001 alle fattispecie di incompatibilità assoluta per incarichi non autorizzabili, come quella in esame, statuendo che tali fattispecie di danno devono, invece, essere inquadrate nell'ambito del pregiudizio erariale per violazione del sinallagma contrattuale.

Al riguardo, la Procura Generale ha chiesto alla Sezione la riproposizione della medesima questione, ai sensi dell'art. 117 c.g.c., non reputando condivisibile il principio di diritto enunciato in sede nomofilattica in quanto ancorato alla disciplina derogatoria, prevista dall'art. 9, commi 2-*bis* e 2-*ter* del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74, per le attività di consulenza consentite a professori e ricercatori a tempo pieno delle Università e che configurerebbe una disposizione di natura speciale e di interpretazione autentica dalla quale non potrebbero desumersi principi di natura generale valevoli per tutti i pubblici dipendenti.

In via subordinata e qualora la Sezione non ravvisi motivi per riproporre la questione di massima, il vice Procuratore generale ha eccepito che, secondo evidenti principi di diritto intertemporale, la su richiamata sentenza delle SSRR in sede giurisdizionale n. 1/2025 non potrebbe trovare applicazione per i giudizi in corso essendo intervenuta quando oramai le attività istruttorie della Procura contabile territoriale risultavano concluse richiedendosi, peraltro, ai fini delle contestazioni per danno da violazione del rapporto sinallagmatico, una differente ed anche più articolata attività istruttoria.

Dopo una breve replica della parte appellante, volta a sottolineare l'asserita assenza di danno con riferimento alle funzioni di docente esercitate, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

Motivi della decisione

Preliminarmente, il Collegio non ravvisa ragioni per la riproposizione alle Sezioni Riunite della questione di massima appena scrutinata dalla pronuncia n. 1/2025QM/PROC, depositata in data 22 gennaio 2025 e con la quale è stato affermato il seguente principio di diritto: "*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*".

Reputa, infatti, il Collegio che, per la peculiare fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, possano, comunque, trovare applicazione i principi enunciati proprio dalla su richiamata sentenza in tema di inosservanza del dovere di esclusività, come meglio specificato in prosieguo.

La Procura generale ha, inoltre, prospettato, in via subordinata, la sussistenza di una sorta di "diritto intertemporale" che impedirebbe l'immediata, se non "retroattiva" applicazione del su richiamato principio di diritto alle fattispecie per le quali risulta oramai conclusa la fase istruttoria, sostenendo anche che, ai fini dell'eventuale contestazione di danno erariale da violazione del rapporto sinallagmatico, occorrerebbe far ricorso a differenti *standard* probatori.

E d'altronde, va rilevato che, per la vicenda all'odierno esame, l'attività istruttoria veniva avviata dalla Procura regionale per la Lombardia in seguito alla trasmissione dell'informativa della Guardia di Finanza del 4 febbraio 2021; che l'invito a fornire deduzioni veniva notificato in data 15 febbraio 2022 e che la domanda introduttiva del giudizio veniva, poi, depositata in data 2 maggio 2022.

Ne consegue che, all'epoca dell'avvio della fase istruttoria e della fase pre-processuale, nonché al momento della proposizione della domanda, il Requirente non poteva che tener conto della prevalente giurisprudenza in materia e della precedente sentenza n. 26/QM/2019 con la quale il medesimo Organo di nomofilachia, al fine di "*accertare la reale natura della responsabilità connessa all'omissione del versamento del compenso indebitamente percepito da parte del pubblico dipendente*", faceva espresso riferimento ad entrambe le fattispecie, ovvero agli "*incarichi extraistituzionali non autorizzati o non autorizzabili*".

Tale precedente pronuncia è, infatti, richiamata dalla citata sentenza n. 1/2025QM/PROC, proprio nella parte in cui ha ritenuto che: "*la locuzione incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzat*i, *contenuta nel testo dell'art. 53*, *fosse idonea a ricomprendere sia quegli incarichi astrattamente autorizzabili, ma in concreto non autorizzati, sia gli incarichi non autorizzabili, per i quali il divieto allo svolgimento dell'attività extraistituzionale non avrebbe in ogni caso potuto essere rimosso attraverso il provvedimento autorizzativo*".

Alla luce del quadro giurisprudenziale elaborato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, potrebbero, quindi, seppure astrattamente, ipotizzarsi, ad avviso del Collegio, quegli effetti intertemporali eccepiti dalla Procura

generale e volti a tener conto del momento di avvio della fase istruttoria e della conseguente domanda attorea.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, tali eventuali aspetti intertemporali possono rimanere sullo sfondo sussistendo, nella vicenda all'odierno esame, indubbi elementi di peculiarità per effetto dei quali si può pervenire ad un'adeguata soluzione in coerenza con le coordinate interpretative fornite dalla recente pronuncia delle Sezioni Riunite.

Al riguardo, va, innanzitutto, osservato che il Ministero dell'Istruzione, Ufficio scolastico per la Lombardia, con atto di costituzione in mora ed intimazione di pagamento, consegnato all'appellato in data 23 ottobre 2021, contestava all'appellante di *"aver svolto attività professionale extra istituzionale senza la previa autorizzazione del dirigente scolastico, così incorrendo in violazione dell'art. 53, comma 7, Dlgs n. 165/2001"* ed intimava di rifondere l'importo *"corrispondente alle somme indebitamente percepite dal medesimo nello svolgimento di attività extra lavorative non autorizzate"*.

Le determinazioni assunte dall'amministrazione di appartenenza sembravano, quindi, riconducibili ad una fattispecie di incompatibilità relativa afferente incarichi in astratto autorizzabili, ma per i quali non risultava richiesta l'autorizzazione al dirigente scolastico.

Al riguardo, il Requirente contestava, in sede di domanda introduttiva, l'asserita condotta omissiva dell'appellante che, *"pur a fronte della specifica richiesta rivoltagli dall'USR Lombardia in data 23 ottobre 2021"*, non versava, ai sensi dell'art. 53, comma 7, d. lgs. n. 165/2001, all'amministrazione di appartenenza, i compensi.

Infatti, dall'esame della documentazione in atti, si rileva che, pur risultando l'appellante in possesso dei provvedimenti autorizzatori espressamente richiamati in sede di citazione (del 5 novembre 1998, 12 ottobre 1999, 23 settembre 2000, 13 ottobre 2001, 4 maggio 2005, 7 dicembre 2005, 2 novembre 2006 e del 1° ottobre 2010), il Procuratore contabile, considerato il periodo oggetto di contestazione dal 1° gennaio 2010 al 31 agosto 2020, si soffermava, in particolare, sull'ultima di tali autorizzazioni, afferente all'esercizio dell'attività di promozione finanziaria, reputandola se non nulla, comunque *"non coincidente con quella di agente assicurativo"*, in realtà, svolta e giungendo, così a contestare lo svolgimento di un'attività *"vietata dalla legge e neanche autorizzabile da parte dell'amministrazione di appartenenza, in quanto classificabile come attività commerciale"*.

Reputa, dunque, il Collegio che, considerata l'ampia normativa richiamata dal Procuratore regionale in materia di subagente assicurativo, intermediario finanziario e contratto di agenzia (art. 5 L. n. 48/1979, art. 31 D. lgs. n. 58/1998, articoli 1742 e 1753 c.c.), non poteva che spettare solo all'Organo Giudicante ogni valutazione in tema di esatta qualificazione giuridica dei fatti *(iura novit curia)* sulla base della disciplina dettata in tema di promozione "finanziaria" o di consulenza "finanziaria", nonché di concreta realizzabilità di una fattispecie di incompatibilità relativa o assoluta.

Ed infatti, la sentenza gravata specificava espressamente di doversi pronunciare *"sulla natura dell'attività espletata dal convenuto in qualità di subagente assicurativo"*, concludendo che: *"le attività svolte dal convenuto nel successivo decennio hanno decisamente travalicato i limiti della "promozione*

finanziaria", che poteva in astratto essere resa quale prestazione libero – professionale autorizzabile, estendendosi ampiamente nell'ambito dell'impresa commerciale".

Ed è proprio sulla base delle su richiamate contestazioni attoree, delle conseguenti difese dell'appellante e della statuizione di responsabilità del Giudice di primo grado incentrata sul "superamento" dei limiti dell'attività astrattamente consentita di promozione finanziaria che si è andato delineando l'odierno *thema decidendum* su cui ora il Collegio è chiamato a pronunciarsi, nel rispetto di evidenti principi di tutela del diritto di difesa, del contraddittorio e del giusto processo (art. 111 Cost. e art 4 c.g.c.).

Vertendosi, peraltro, in fase di gravame, il Collegio non può che tener conto del compendio probatorio in atti e degli specifici motivi di gravame sollevati dall'appellante ed espressamente incentrati sull'eccezione di prescrizione, sulla quantificazione del danno e sulla mancata applicazione del potere riduttivo.

Passando, pertanto, all'esame dei motivi di impugnazione, seguendo l'ordine logico-giuridico delle questioni, il Collegio rileva che, con il primo motivo di gravame, la parte appellante, condannata in *prime cure* al pagamento dell'importo di euro 231.605,62, per aver svolto, dal 1° gennaio 2010 al 31 agosto 2020, attività lavorativa esterna di connotazione imprenditoriale non consentita ai dipendenti pubblici, eccepisce il decorso del termine di prescrizione quinquennale e l'assenza di doloso occultamento del danno ritenendo prescritte le pretese risarcitorie antecedenti al 2016, posto che l'informativa della Guardia di Finanza interveniva nel 2021.

Il motivo di gravame si appalesa infondato e non meritevole di accoglimento.

Osserva il Collegio che, secondo il dettato dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, "*il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso 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.*".

Pertanto, ai fini della individuazione del *dies a quo* del termine prescrizionale, oltre che il compimento della condotta illecita, deve anche essersi prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concretezza e della attualità.

Tale regola generale può, tuttavia, essere derogata nell'ipotesi di occultamento doloso del danno ove i termini prescrizionali decorrono dalla data della scoperta del danno ovvero dal momento della "*conoscenza effettiva*", in luogo della "*conoscibilità obiettiva*" (III App., sent. n. 142/2023).

Secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza contabile, il doloso occultamento va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente ovvero in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio (II App., sent. n. 129/2020, n. 724/2018, I App. n. 69/2023) e la condotta deve realizzarsi attraverso un *quid pluris* rispetto a quella integrante l'illecito contestato, e, dunque, deve essere rinvenibile in comportamenti, tanto commissivi quanto omissivi, volti a mascherare il fatto dannoso nel suo complesso (I App., sent., n. 239/2024, n. 260/2020, n. 369/2022, II App., sent. n. 77/2019).

Nella fattispecie in esame, dirimente appare al Collegio l'omessa comunicazione da parte dell'appellante, dello svolgimento delle attività

esterne di consulente finanziario e subagente assicurativo, essendosi limitato a richiedere l'autorizzazione soltanto per l'attività di promotore finanziario.

Reputa, al riguardo, il Collegio che il vigente quadro normativo, in materia di svolgimento di incarichi extra-istituzionali da parte di pubblici dipendenti, appare improntato a specifici obblighi di comunicazione atti a consentire alle amministrazioni pubbliche di appartenenza, in primo luogo, l'effettiva autorizzabilità degli incarichi in questione e poi, ogni valutazione circa l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi, nonché in merito alla compatibilità dell'incarico stesso rispetto al proficuo svolgimento del rapporto lavorativo.

Ed infatti, l'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001, al comma 7, vieta ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi extraistituzionali retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza ed al comma 9 precisa che: "*gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi*".

Tale volontà legislativa improntata a specifici obblighi di informazione appare, ad avviso del Collegio, particolarmente pregnante essendo indirizzata non solo alle ipotesi di incarichi conferiti da soggetti privati, come nella vicenda in esame, ma anche agli incarichi delle stesse pubbliche amministrazioni che, ai sensi del comma 8 della su richiamata norma, non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni

pubbliche, senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi.

Al riguardo, l'orientamento della giurisprudenza contabile d'appello in materia ha già avuto modo di chiarire che: *"l'inadempimento dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni dà consistenza ad un occultamento doloso del danno, atto ad impedire il decorso del termine di prescrizione a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20"* (II App., sent. n. 161/2023, n. 265/2022).

In ogni caso, ad avviso del Collegio, tale dovere di comunicazione deve reputarsi riconducibile anche a generali principi di correttezza e buona fede sanciti dagli articoli 1175 e 1375 c.c., come efficacemente statuito in *prime cure*, nonché agli obblighi di diligenza e fedeltà nello svolgimento dell'attività lavorativa, configurandosi, quindi, l'ipotesi di occultamento doloso del danno per l'omessa comunicazione dello svolgimento di attività di intermediazione e consulenza finanziaria non menzionate nella richiesta di autorizzazione presentata dall'appellante con nota del 20 settembre 2010 a cui seguiva l'autorizzazione rilasciata, in data 1° ottobre 2010, dal Dirigente scolastico dell'Istituto G.B. Rubini di Romano di Lombardia.

L'amministrazione di appartenenza dell'appellante versava, pertanto, secondo il Collegio, nella piena impossibilità di conoscere la fattispecie di danno essendo stata prospettata, nella su richiamata richiesta di autorizzazione, una situazione differente rispetto alle attività ulteriormente svolte e come tale idonea a superare l'ordinaria diligenza del danneggiato, espressione del principio di autoresponsabilità, in modo tale che neanche con

l'impiego di normali controlli l'amministrazione danneggiata avrebbe potuto conoscere l'esistenza del danno (Sez. Giur. App. Sicilia, sent. n. 64/2024, I App. sent. n. 239/2024).

La pronuncia di primo grado è, quindi, meritevole di conferma sul punto in quanto pienamente aderente ai principi normativi su richiamati ed alla costante giurisprudenza contabile secondo cui l'omessa comunicazione concretizza un occultamento doloso del danno, così comportando "*uno slittamento del dies a quo della prescrizione al momento della scoperta del danno stesso*".

Con il secondo motivo di impugnazione, la parte appellante censura i criteri di quantificazione del danno adottati dal Giudice di *prime cure* affermando che avrebbero dovuto essere detratte, dall'importo del danno addebitato, le somme afferenti alla libera professione "consentita" di promotore finanziario, così lamentando che il prospetto contabile, riportato a pag. 13 dell'informativa dalla Guardia di Finanza, conterrebbe "*un conteggio indistinto di tutti i compensi lordi incassati*".

Il motivo di gravame, da esaminarsi esclusivamente sulla base delle prospettate doglianze di asserito errore di determinazione, appare privo di pregio e non merita accoglimento.

Osserva, al riguardo, il Collegio che il prospetto contabile, riportato a pag. 13 della relazione della Guardia di Finanza prot. n. 0075658 del 4 febbraio 2021, costituisce, come espressamente chiarito dalla medesima informativa, solo una sintesi, per annualità, della tabella contrassegnata quale "*allegato n. 12*" alla medesima informativa e dalla quale emerge, in via dettagliata, il calcolo che

conduce all'importo complessivo di euro 231.605,62 e che corrisponde, effettivamente, soltanto alla somma dei soli compensi percepiti per l'attività di subagente assicurativo presso le società private M.D.N. Snc e M.D.N. Group Srl.

Reputa, dunque, il Collegio che la quantificazione del danno operata dal Giudice territoriale sia stata correttamente effettuata considerato che, dall'esame dello schema riepilogativo di cui al predetto allegato n. 12 all'informativa della Guardia di Finanza, non emerge alcun riferimento ai compensi incassati per l'attività di promotore finanziario, ma solo ai corrispettivi ottenuti quale subagente assicurativo.

D'altronde, i compensi percepiti per l'attività di promotore finanziario non costituivano oggetto della domanda risarcitoria come, peraltro, espressamente chiarito anche dalla Sezione di *prime cure* nella parte in cui, pur rilevando che*:* "*anche le ulteriori attività di promotore finanziario svolte dal convenuto hanno ragionevolmente rivestito natura commerciale in ragione delle modalità attraverso le quali venivano concretamente eseguite*" precisa di essere "*chiamata a pronunciarsi specificamente sulla natura dell'attività espletata dal convenuto in qualità di subagente assicurativo, atteso che la domanda risarcitoria ha riguardato esclusivamente i compensi percepiti nello svolgimento di tale attività*".

Parimenti infondato appare al Collegio il terzo motivo di doglianza con il quale l'appellante si duole per il mancato esercizio, da parte del Giudice di *prime cure*, del potere di riduzione dell'addebito.

Ad avviso del Collegio, il Giudice territoriale ha correttamente rilevato la natura dolosa della condotta tenuta dall'appellante, per la consapevole e

palese violazione della disciplina normativa in materia di incarichi extra-istituzionali trattandosi, peraltro, di attività svolte con evidente carattere di abitualità e professionalità, per un notevole lasso temporale pari a circa un decennio, comprovata dall'ampia documentazione in atti.

In particolare, dalla documentazione annessa all'informativa della Guardia di Finanza prot. n. 0075658 del 4 febbraio 2021, emerge che l'appellante, docente con contratto a tempo indeterminato, con decorrenza giuridica, dal 1° settembre 2000 e, con decorrenza economica, dal 1° settembre 2001 (cfr. all. 8, pg. 135 documenti allegati all'informativa), con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, resa in data 25 ottobre 2016, ai sensi dell'art. 47 del d.P.R. n. 445/2000 ed in allegato al n. 2 alla lettera di conferimento dell'incarico di subagente per MDN Group Srl (pg. 35 informativa), affermava: "*di non essere pubblico dipendente con rapporto di lavoro a tempo pieno ovvero a tempo parziale che superi la metà dell'orario lavorativo a tempo pieno*".

Analoga autocertificazione con la quale si escludeva la qualifica di pubblico dipendente, veniva sottoscritta dall'appellante, in data 20 novembre 2018 (pg. 39 informativa) in tema di accertamento dei requisiti previsti dai regolamenti Isvap per l'iscrizione nei registri degli intermediari di assicurazione ed in data 19 dicembre 2006 (pg. 49 informativa), con sottoscrizione, peraltro, autenticata da funzionario comunale ed in allegato al conferimento di incarico da parte della società di assicurazioni RAS.

Ritiene, quindi, il Collegio che le su richiamate dichiarazioni rese dall'appellante integrino un'evidente condotta caratterizzata dall'elemento psicologico del dolo per la cosciente e consapevole volontà di non osservanza

dei doveri di esclusività, di diligenza e fedeltà a cui soggiacciono i pubblici dipendenti.

Rammenta, al riguardo, il Collegio che, ai sensi dell'art. 98 Cost., i pubblici dipendenti "*sono al servizio esclusivo della Nazione*" e che l'esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico è strumentale a garantire il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost), che verrebbero, altrimenti, pregiudicati dall'espletamento, da parte dei propri dipendenti, di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso indissolubile tra lavoro, rischio e profitto (SSRR n. 1/2025QM/PROC).

Con condivisibile ragionamento, quindi, il Giudice di primo grado, dopo aver attentamente ed analiticamente ricostruito l'intera vicenda ed il vigente quadro normativo anche alla luce delle difese dell'appellante, ha riconosciuto la responsabilità amministrativa dell'odierno appellante precisando che: "*i proventi sono derivati da attività esterna assolutamente vietata in costanza di pubblico impiego*".

Ed infatti, l'art. 60 del d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 prevede 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, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente.

Il quadro normativo afferente alla fattispecie oggetto di giudizio contempla, inoltre, l'art. 508, comma 10, del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 che vieta al personale docente di esercitare attività commerciale, industriale e

professionale, di assumere o mantenere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società od enti per i quali la nomina è riservata allo Stato e sia intervenuta l'autorizzazione del Ministero della pubblica istruzione.

A tanto, deve aggiungersi che l'amministrazione scolastica, in merito a tale vicenda, ravvisava "*un comportamento non consono alle responsabilità, ai doveri professionali e alla correttezza dei rapporti con l'Amministrazione*" e provvedeva all'irrogazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio, con privazione della relativa retribuzione per giorni sessanta.

Osserva, quindi, il Collegio, in conformità alla già richiamata recente sentenza n. 1/2025QM/PROC delle Sezioni Riunite di questa Corte, che, nel caso di non autorizzabilità degli incarichi, la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività ed alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti e tenendo conto che la percezione del compenso "*costituisce di per sé, una prova del mancato adempimento dell'obbligo di esclusività*".

L'esame della sussistenza di tali indici presuntivi gravi, precisi e concordanti risulta, secondo il Collegio, adeguatamente compiuto dal Giudice territoriale che, esaminata la disciplina in materia ed i contratti stipulati dall'appellante, ha ravvisato, con ragionamento immune da censure e sulla base della documentazione in atti, l'ampliamento ed il superamento dell'attività di promotore finanziario mediante l'espletamento di una vera e propria attività imprenditoriale di subagente assicurativo e di consulente finanziario che si

affiancava a quello di pubblico dipendente e che risulta comprovata dal combinarsi di molteplici elementi quali: la reiterazione nel tempo ultradecennale delle predette attività, la sussistenza di apposita partita iva e di molteplici fatture; il ricorso a documentati mezzi pubblicitari atti a far conoscere l'attività e la reiterata sottoscrizione delle su richiamate dichiarazioni non conformi alla realtà e rese ai sensi del d.P.R. n. 445/2000.

Quanto, poi, alla percezione del compenso comprovante, secondo l'appena richiamato l'orientamento delle Sezioni Riunite, la violazione dell'obbligo di esclusività, va ribadito che l'odierno appellante risulta aver incassato il rilevante importo complessivo di euro di 231.605,62.

Alcuna *utilitas* per l'amministrazione danneggiata appare, poi, emergere dalla su descritta condotta dell'appellante dovendosi, al riguardo, rammentare che il riconoscimento giudiziale della "*compensatio*" risulta subordinato al riscontro della sussistenza di rigorosi presupposti: identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas;* effettività dell'*utilitas* conseguita; corrispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'amministrazione; appropriazione dei vantaggi da parte dell'amministrazione (Sez. I App., sent. n. 52/2024, n.123/2024, n. 215/2024).

Al riguardo, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, hanno precisato che: "*nei rapporti pubblicistici l'utilità gestoria deve essere valutata secondo i parametri fissati dalla legge a tutela di preminenti interessi pubblici quali sono apprezzati in primo luogo dallo stesso legislatore*" (SSRR in sede giur., sent. n. 24/2020).

Ad avviso del Collegio, non emerge, nella fattispecie in esame, alcun elemento

idoneo a ravvisare la corrispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'amministrazione, considerato che trattasi di evento dannoso conseguente alla dolosa violazione delle specifiche norme in materia di pubblico impiego.

Né possono reputarsi conferenti le valutazioni espresse dall'appellante in merito al proprio rendimento presso l'istituzione scolastica ed ai versamenti effettuati per le imposte dovute per i rilevanti compensi percepiti, in quanto, come già chiarito da questa Sezione, qualora tali circostanze dovessero assumere piena rilevanza si "*costituirebbe uno strumento elusivo delle stringenti finalità connesse al divieto inderogabile di cumulo di incarichi e del correlato dovere di esclusività*" (I App., sent. n. 281/2022).

La su descritta connotazione dolosa della condotta esclude, quindi, ad avviso del Collegio, l'applicazione del potere di riduzione, con conseguente rigetto anche del terzo motivo di doglianza, dovendosi ritenere esente da vizi la decisione assunta sul punto dal Giudice territoriale.

Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, il predetto potere riduttivo costituisce criterio di determinazione del *quantum* di danno risarcibile soltanto con riferimento al grado della colpa accertata, risultando fondato sulla valutazione di circostanze oggettive e soggettive rispetto all'ipotesi di danno contestata (I App., sent. n. 259/2024 e n. 80/2024).

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, definendo il giudizio, rigetta l'atto di appello

proposto da Lanzeni Luciano, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60664** del ruolo generale proposto da **LANZENI Luciano**, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, lo rigetta.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 192,00 (centonovantadue/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 febbraio 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Stefania Petrucci — f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 24/03/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi