REPUBBLICA ITALIANA **Sent. n. 129/2026**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Tommaso PARISI	Consigliere
Valeria MISTRETTA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti dell'Ing. Andrea VACCA, nato a Carbonia il 27/07/1977 e residente in Uta, via Pisa, n. 2, C.F. VCCNDR77L27B745G, rappresentato e difeso dagli Avvocati Antonio NICOLINI (C.F. NCLNTN66P27B354B pec avv.antonionicolini@pec.abclex.it) e Patrizia CARTA (C.F. CRTPRZ71T44H620Y pec studiocartasanna@pec.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, in Cagliari, via Cugia n. 5.

Visto l'atto di citazione depositato il 5 novembre 2025, iscritto al n. 2402 del registro di Segreteria;

Uditi, nella pubblica udienza del 17 giugno 2026, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra GIALLARA, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA, il Pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Pellegrino MARINELLI, e l'Avvocato Antonio NICOLINI nell'interesse del convenuto.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio l'Ing. Andrea VACCA per vederlo condannare, a titolo di dolo, in favore della Città Metropolitana di Cagliari al risarcimento della complessiva somma di euro 21.218,79 o di quella diversa somma che si riterrà di giustizia, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia, e con riserva di ogni altro diritto, ragione e azione.

Il procedimento è stato avviato a seguito dell'informativa della Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Cagliari, prot. n. 4549 del 14/10/2024, resa a riscontro del decreto n. 154/2024, finalizzato a verificare eventuali profili di danno erariale in relazione a presunte irregolarità nelle modalità con le quali la Città Metropolitana di Cagliari ha autorizzato lo svolgimento di attività extra-istituzionali da parte dei propri dipendenti.

Incrociando le dichiarazioni dei redditi dell'interessato, le certificazioni uniche rilasciate dai committenti e gli incarichi autorizzati dall'Amministrazione, la Guardia di Finanza ha segnalato lo svolgimento, da parte dell'Ing. Andrea VACCA, dipendente della Città Metropolitana di Cagliari dal 17/07/2018, con profilo professionale di istruttore direttivo tecnico e con rapporto lavorativo a part-time superiore al 50% dal 17/07/2018 al 31/12/2021 e a tempo pieno dall'1/01/2022, di numerosi incarichi extra-istituzionali in apparente assenza dell'autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, perciò in presunta violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001.

Il menzionato dipendente è risultato iscritto all'Ordine degli Ingegneri di Cagliari dal 19/01/2004 e intestatario, dal 14/02/2016, della P.I. 03017480926 per l'esercizio dell'attività di "studi di ingegneria".

In esito all'istruttoria, dalle audizioni personali e dalla documentazione acquisita dalla Guardia di Finanza è emerso che alcuni incarichi sono stati attribuiti all'Ing. VACCA e svolti da quest'ultimo prima dell'instaurazione del rapporto di servizio con la Città Metropolitana di Cagliari, mentre per il rapporto con Investire SGR S.p.A., già in essere e proseguito dopo l'assunzione, mancherebbe il coefficiente soggettivo sia del dolo che della colpa grave. così che non è integrata la fattispecie di cui ai commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001.

I seguenti incarichi, invece, risultano essere stati svolti dall'Ing. VACCA, in tutto o in modo assolutamente prevalente, dopo l'assunzione presso la Città Metropolitana di Cagliari, avvenuta il 17/07/2018 in regime di part-time superiore al 50%:

1) l'incarico svolto per Investire SGR e per il tramite di Generali Real Estate SGR S.p.A., attribuito *ex novo* circa cinque mesi dopo l'assunzione, in data 29/01/2019, cui si riferiscono le fatture n. 3/2019 (per euro 4.045,10) e n. 5/2019 (per euro 6.173,69), pari complessivamente a euro 10.218,79, da ascriversi a dolo. Qui l'incarico non è preesistente, ma prende avvio quando l'Ing. VACCA è già da alcuni mesi dipendente pubblico, così che la mancata presentazione della richiesta di autorizzazione, tanto più a fronte di una precedente richiesta relativa a un incarico in corso di svolgimento al momento dell'assunzione, appare priva di giustificazione, che non sia la deliberata volontà di celare lo svolgimento dell'incarico e di trattenere per sé i relativi

compensi;

2) alcuni incarichi professionali extra-istituzionali per BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR S.p.A., attribuitigli dalla mandataria Generali Real Estate SGR S.p.A., con due lettere di incarico del 6/05/2021 e del 16/06/2021, cioè circa tre anni dopo l'assunzione presso la Città Metropolitana.

Per i detti incarichi, l'Ing. VACCA ha emesso le seguenti fatture: n. 2/2021 dell'11/06/2021, per euro 4.717,44; n. 3/2021 del 6/07/2021, per euro 1.554,51; n. 1/2022 del 26/01/2022, per euro 2.794,26; n. 2/2022 del 26/01/2022, per euro 1.933,79. Il danno erariale contestato in relazione agli incarichi in parola è pari complessivamente a 11.000,00 euro.

Anche in questi casi, per la Procura, il coefficiente soggettivo che si riscontra nella condotta dell'Ing. VACCA è il dolo, ossia la deliberata volontà di celare lo svolgimento degli incarichi e di trattenere per sé i relativi compensi, al fine di sottrarsi, non tanto e non solo al rischio, quanto - almeno per uno dei due incarichi svolti per BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR S.p.A. - alla certezza del diniego dell'autorizzazione.

Difatti, le fatture n. 2/2021 e n. 1/2022, di importo lordo pari rispettivamente a euro 4.717,44 ed euro 2.794,26, si riferiscono entrambe a uno stesso e unitario incarico di progettazione e direzione dei lavori per la sostituzione dell'unità di trattamento aria; il loro valore complessivo supera la soglia dei cinquemila euro lordi per singolo incarico, stabilita dal regolamento *ratione temporis* vigente, con il quale la Città Metropolitana aveva disciplinato lo svolgimento di incarichi extra-istituzionali, sicché certamente l'Amministrazione avrebbe denegato l'autorizzazione allo svolgimento del

predetto incarico. Il regolamento vigente all'epoca ha previsto che "*L'incarico deve essere saltuario, non continuativo, svolto al di fuori dell'orario di servizio. Non potranno essere espletati più di 3 incarichi all'anno, indipendentemente dall'anno di autorizzazione. Ciascun incarico non potrà essere di compenso superiore a 5.000,00 euro lordi e non potrà impegnare il dipendente per più di 30 giornate lavorative*".

La somma dei compensi percepiti dai due committenti Investire SGR e BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR, e non riversati all'Amministrazione in mancanza dell'autorizzazione al loro svolgimento, in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, per gli incarichi in parola, ammonta, conclusivamente, a euro 21.218,79, che costituisce l'importo del danno erariale contestato.

Secondo l'Ufficio requirente, infatti, il convenuto ha omesso di riversare alla Città Metropolitana di Cagliari i corrispettivi per le suddette attività extra-istituzionali, svolte in mancanza, prima ancora che di un'eventuale autorizzazione, della richiesta dell'autorizzazione medesima.

L'omesso riversamento dei corrispettivi costituisce, per espressa previsione dell'art. 53, comma 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, la fattispecie di responsabilità erariale, di natura risarcitoria, oggetto del presente giudizio.

Come chiarito dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 26/2019/QM/PROC, occorre distinguere l'obbligo di riversare i corrispettivi degli incarichi non autorizzati dalla responsabilità che discende dall'omesso riversamento, e quindi dall'inadempimento del detto obbligo.

Secondo la prospettazione accusatoria, come già illustrato, il corrispettivo globale per l'unitario incarico di progettazione e direzione dei lavori svolto

presso BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR, cui si riferiscono le fatture n. 2/2021 e n. 1/2022, di importo lordo pari rispettivamente a euro 4.717,44 ed euro 2.794,26, supera di gran lunga la soglia dei cinquemila euro lordi per singolo incarico, stabilita dal citato regolamento della Città Metropolitana. Si tratta, perciò, di un incarico non autorizzabile già in astratto, avuto riguardo al regolamento della Città Metropolitana di Cagliari, vigente *ratione temporis*. In relazione a tale incarico, così come per gli altri in contestazione ove - in ipotesi - anch'essi dovessero essere ritenuti astrattamente non autorizzabili, la Procura ha richiamato la tesi enunciata dalla sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo n. 46/2025 che, in motivato dissenso rispetto alla sentenza delle Sezioni Riunite n. 1/2025/QM, ha ritenuto che l'art. 53, comma 7, D.lgs. n. 165/2001 sia applicabile, sia alle situazioni di incompatibilità relativa, sia a quelle di incompatibilità assoluta, ossia per gli incarichi astrattamente non autorizzabili.

Tesi ribadita da altre Sezioni.

La complessiva condotta contraria agli obblighi di servizio posta in essere dal convenuto, consistente nel consapevole e deliberato svolgimento non autorizzato di attività extra-istituzionali e nell'altrettanto consapevole e deliberato inadempimento del conseguente obbligo di riversamento dei corrispettivi nel periodo in cui era dipendente della Città Metropolitana di Cagliari in regime di part-time superiore al 50%, appare essere connotata dal coefficiente soggettivo del dolo, in quanto dall'istruttoria emerge come lo stesso abbia consapevolmente e deliberatamente omesso di comunicare all'Amministrazione di appartenenza lo svolgimento degli incarichi extra-

istituzionali sopra indicati con l'intento di occultarne lo svolgimento e di tenere per sé i relativi compensi, senza riversarli.

In particolare, la condotta si connoterebbe in termini di dolo, che include la volontà dell'evento dannoso dell'omesso riversamento ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020, inteso come consapevolezza e volontà dell'azione ovvero omissione *contra legem*, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche, essendo palese la violazione delle menzionate disposizioni normative, assolutamente univoche e puntuali, in materia di incompatibilità, che ogni dipendente pubblico è tenuto a conoscere. Apparirebbe ulteriormente significativa, in tema di dolo, la circostanza che in occasione della richiesta di autorizzazione in data 1/08/2018, il dipendente abbia dimostrato documentata consapevolezza delle disposizioni in tema di incarichi extra-istituzionali dei pubblici dipendenti, da cui però, a partire dall'anno seguente, si è ingiustificatamente discostato.

Peraltro, con riferimento a uno dei due incarichi attribuiti da BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR, il diniego di autorizzazione costituiva non un rischio, ma una certezza, alla luce del Regolamento entrato in vigore nell'aprile 2020 e tenuto conto del corrispettivo, ben superiore al limite dei 5.000,00 euro lordi per incarico, fissato dall'Amministrazione. Si tratterebbe di una condotta dolosa e omissiva, nella duplice prospettiva dell'omissione dell'obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione e dell'omissione dell'obbligo di riversare i compensi percepiti senza autorizzazione, e perciò tale da escludere l'applicazione dell'esimente dello

"scudo erariale", di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020 e successive modifiche.

In aggiunta, per l'Ufficio requirente, sussisterebbe il doloso occultamento del danno, con conseguente esordio del termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale solo dal momento in cui la Procura, sulla base degli accertamenti istruttori delegati alla Guardia di Finanza, è stata posta nelle condizioni di venire a conoscenza dello svolgimento non autorizzato dell'attività extra-istituzionale da parte dell'interessato, rimasto ignoto all'Amministrazione di appartenenza. Infatti, come affermato dalla sentenza n. 176/2024 della Sezione Terza Giurisdizionale d'Appello, il doloso occultamento è realizzato "*non solo ponendo in essere una condotta ulteriore rispetto alla fattispecie integrativa del danno erariale, ma anche mantenendo occultati fatti dannosi semplicemente rimanendo silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo, ma di serbare maliziosamente il silenzio su circostanze del rapporto di impiego che il ricorrente ha un dovere giuridico di fare conoscere al proprio datore di lavoro*", come nel caso in discussione.

Infine, come statuito dalle Sezioni Riunite di questa Corte con sentenza n. 13/2021/SR/QM/SEZ, "*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*".

A conclusione dell'attività istruttoria, in data 15/09/2025 è stato notificato l'invito a fornire deduzioni, di cui all'art. 67 del Codice di giustizia contabile, nei confronti del presunto responsabile, Ing. Andrea VACCA, per il danno erariale da svolgimento di attività extra-istituzionali non autorizzate e omesso riversamento dei corrispondenti corrispettivi, di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, connotato, sotto il profilo soggettivo, dal coefficiente del dolo.

L'interessato ha fatto pervenire le proprie deduzioni scritte, che, tuttavia non sono state ritenute idonee a elidere in tutto o in parte la contestazione di responsabilità, pertanto, è stato emesso l'atto di citazione nel quale le stesse sono state confutate.

In particolare, nelle deduzioni, l'Ing. VACCA ha contestato che ricorra, nella fattispecie in esame, un doloso occultamento del danno, con conseguente parziale prescrizione dell'azione risarcitoria, in quanto i compensi percepiti per gli incarichi extra-istituzionali in contestazione risultano regolarmente denunciati dallo stesso nella dichiarazione dei redditi ai fini IRPEF. Tale circostanza, tuttavia, non implica affatto che l'Amministrazione di appartenenza potesse rendersi conto dello svolgimento delle attività in parola da parte del proprio dipendente, che, nei confronti della Città Metropolitana (che è cosa diversa dal Fisco), ha occultato dolosamente il danno da omesso riversamento dei corrispettivi delle attività extra-istituzionali non autorizzate.

Nel merito, nelle deduzioni è stata eccepita l'asserita infondatezza dell'azione di parte pubblica, avendo le disposizioni regolamentari di volta in volta emanate dall'Ente locale in tema di incarichi extra-istituzionali, da ritenersi non conformi al superiore quadro normativo, ingenerato nei confronti dei

propri dipendenti un legittimo affidamento circa la correttezza del proprio operato.

Tuttavia, nessuna norma regolamentare prevedeva, né avrebbe potuto prevedere, l'esenzione dall'obbligo per i dipendenti della Città Metropolitana di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento di attività extra-istituzionali, a fronte di disposizioni normative di rango primario assolutamente univoche e puntuali, in materia di incompatibilità, che ogni dipendente pubblico è tenuto a conoscere, e di cui lo stesso convenuto ha fatto, in una prima fase, corretta applicazione in occasione della richiesta di autorizzazione datata 1/08/2018.

Per di più, il corrispettivo globale per l'unitario incarico di progettazione e direzione dei lavori svolto presso BNP Paribas Real Estate Investment Management Italy SGR (fatture n. 2/2021 e n. 1/2022) supera abbondantemente la soglia dei cinquemila euro lordi per singolo incarico, stabilita dal Regolamento della Città Metropolitana vigente *ratione temporis*, per cui, a fronte di un dato numerico di immediata percezione, per la Procura non si può invocare un legittimo affidamento per escludere la contestata responsabilità erariale.

Ancora, l'invitato ha sostenuto che, "vertendosi in tema di condotte attive", data "l'assenza nell'Invito a dedurre di ogni e qualsiasi elemento di prova del dolo, quale indefettibile presupposto psicologico per ritenere integrata l'ipotizzata fattispecie di danno erariale", dovrebbe farsi applicazione dello "scudo erariale", di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020.

Nella citazione, l'Ufficio requirente ha sostenuto di avere ampiamente dimostrato la ricorrenza del dolo, fermo restando che, sotto altro profilo, la condotta, è evidentemente omissiva, in quanto consistente nella mancata

richiesta di autorizzazione e nel mancato riversamento del corrispettivo delle attività extra-istituzionali, attività entrambe doverose, così che rimarrebbe in ogni caso sottratta allo "scudo".

Da ultimo, è stato eccepito che la Procura avrebbe dovuto valorizzare "l'apporto della medesima Amministrazione ritenuta danneggiata alla luce dell'insieme di circolari e regolamenti che (…) hanno indotto in errore il dipendente coinvolto nell'odierno procedimento", tuttavia l'applicazione dell'art. 83 del Codice di giustizia contabile non può trovare posto a fronte di una condotta connotata dal coefficiente soggettivo del dolo, ma solo se "si tratta di responsabilità parziaria".

L'Ing. Andrea VACCA si è costituito in giudizio a ministero degli Avvocati Antonio NICOLINI e Patrizia CARTA con memoria depositata il 26 maggio 2026 nella quale i difensori hanno evidenziato che l'Esposto-Denuncia datato 30/07/2020, che ha determinato l'apertura del procedimento n. I00638/2020, dal quale il presente giudizio trae origine, sollevava dubbi e perplessità sulla legittimità e correttezza della disciplina interna alla Città Metropolitana di Cagliari in ordine agli incarichi extra-istituzionali ex art. 53 del D.lgs. n. 165/2001, pertanto la Procura avrebbe avuto la piena e perfetta conoscenza sin dal 2020 del contesto nel quale sarebbero state realizzate le condotte - asseritamente - foriere del danno per cui è causa. Da ciò deriverebbe l'insussistenza dei presupposti per contestare al convenuto il coefficiente psicologico del dolo, nonché l'impossibilità di ritenere integrato il doloso occultamento del danno, con il conseguente esordio del termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale solo dal momento in cui la Procura, sulla base degli accertamenti istruttori delegati alla Guardia di

Finanza, è stata posta nelle condizioni di venire a conoscenza dello svolgimento non autorizzato dell'attività extra-istituzionale da parte dell'invitato, rimasto ignoto all'Amministrazione di appartenenza. Con l'ulteriore conseguenza giuridica rappresentata dalla piena applicabilità al caso di specie della riforma in materia contabile introdotta dalla L. n. 1/2026, avuto riguardo in particolare all'art. 1, comma 2, L. n. 20/1994 in tema di prescrizione dell'azione esercitata dalla Procura.

Risulterebbe non provata l'affermazione di parte attrice secondo cui i comportamenti dell'Ing. VACCA sarebbero caratterizzati dall'intento di occultarne lo svolgimento e di tenere per sé i relativi compensi.

Occorre, infatti, tenere conto dell'Esposto-Denuncia datato 30/07/2020, che ben descriveva l'operato della Città Metropolitana di Cagliari in punto di incarichi extra-istituzionali ex art. 53 D.lgs. n. 165/2001, e la Segnalazione per ipotesi di danno erariale, redatta dalla Guardia di Finanza - Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Cagliari - in data 24/09/2024 all'esito delle attività specificamente delegate dalla Procura erariale, da cui si evince inconfutabilmente che il presunto danno cagionato all'Ente di appartenenza risulta regolarmente riportato nelle annuali dichiarazioni dei redditi. Pertanto, nessun occultamento doloso può essere contestato al convenuto, alla luce del fedele rispetto degli adempimenti fiscali anno per anno.

Conseguentemente vi sarebbe la prescrizione dell'azione risarcitoria della Procura ove non esercitata entro il quinquennio dal verificarsi dell'evento (presuntivamente) dannoso. Ciò comporterebbe la drastica riduzione dell'ipotizzato *quantum debeatur*, attesa la sicura consumazione del termine per il valido esperimento dell'iniziativa risarcitoria riferita alle fatture n.

3/2019 e 5/2019 (per un importo pari a euro 10.218,79), nonché l'imminente maturazione della prescrizione avuto riguardo alle fatture n. 2 dell'11/06/2021 e n. 3 del 6/07/2021. Alla luce dell'intervento riformatore della legge n. 1/2026, deve quindi ritenersi superata l'annosa distinzione tra la conoscibilità dell'evento dannoso e la piena conoscenza dello stesso, nonché ogni discussione in ordine all'applicabilità nel caso di specie dell'art. 21 del D.L. 76/2020 (e successive modifiche e integrazioni).

In linea con tale disposizione, solo nei casi di danni cagionati da comportamenti omissivi, i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, rispondevano tanto per dolo quanto per colpa grave.

Ritenendo superata ogni questione in ordine alla natura commissiva o omissiva dei comportamenti ascritti all'odierno convenuto, nella memoria si osserva che necessitano di approfondimento nel merito i soli incarichi oggetto delle fatture n. 1 del 26/01/2022 (euro 2.794,26) e n. 2 del 26/01/2022 (euro 1.933,79).

I difensori hanno illustrato che le attività professionali contestate dalla Procura costituiscono la conseguenza operativa di un coacervo regolamentare ritenuto disallineato rispetto alla corretta esegesi della superiore disposizione normativa. Di conseguenza, se le condotte dell'Ing. VACCA si palesano rispettose della disciplina interna alla Città Metropolitana, non sussistono i presupposti per affermare l'ipotizzato danno erariale, e anche se risultasse censurabile l'interpretazione della materia *de qua* offerta dal datore di lavoro, nessuna contestazione potrebbe essere mossa nei confronti del convenuto.

Posto che deve ritenersi escluso in radice l'occultamento doloso del danno, nonché il dolo, stante l'assenza in sede di citazione di ogni e qualsiasi elemento di prova, per la difesa risulterebbe, altresì, insussistente il coefficiente psicologico della colpa grave, ai sensi del novellato art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20.

Infatti, i 12 Regolamenti sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi approvati dal Sindaco Metropolitano nel periodo compreso tra il 2017 e il 2024 - disallineati, secondo la ricostruzione della Guardia di Finanza incaricata di svolgere l'attività di indagine, rispetto alle norme di rango superiore - non possono costituire norme di diritto caratterizzate da un grado di chiarezza e precisione tale per cui la violazione delle stesse appaia inescusabile. In particolare, nei Regolamenti veniva posto l'accento sulla *ratio* dell'istituto disciplinato dall'art. 53 rispetto alle modalità di autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extra-istituzionali; sul punto, la difesa ha sottolineato che i beni costituzionalmente tutelati posti a fondamento del principio fissato dall'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 sono l'imparzialità del dipendente pubblico e l'esclusività del servizio pubblico.

Nel libello difensivo si segnala, poi, che la Procura non ha provato eventuali conseguenze pregiudizievoli per la Città Metropolitana di Cagliari, connesse all'esercizio delle attività extra-istituzionali prestate dall'Ing. VACCA.

A riprova dell'insussistenza di danni da disservizio la difesa ha prodotto le schede di valutazione individuale relative agli anni 2019, 2021 e 2022 redatte dal Dirigente di riferimento, dalle quali si evince l'attribuzione al convenuto del massimo punteggio (pari a 100 punti) in ciascuno dei periodi presi in considerazione.

In relazione al corretto inquadramento delle attività extra-istituzionali contestate all'Ing. VACCA, i patrocinatori hanno richiamato l'ordinanza n. 7/2026 del 19 marzo 2026 della Seconda Sezione centrale d'appello di questa Corte che ha rimesso di nuovo la questione alle Sezioni Riunite. Il nodo riguarda il modello di tutela dell'esclusività del pubblico impiego e il rapporto tra fattispecie tipica di danno erariale e clausola generale della responsabilità amministrativa.

Ciò posto, valutata la fondatezza dell'eccezione di prescrizione dell'azione erariale e considerate le argomentazioni relative al merito della vicenda per cui è causa, si renderà necessario analizzare - per i residui, eventuali, incarichi in contestazione - se gli stessi possano qualificarsi "non autorizzati o non autorizzabili".

Da ultimo, la difesa ha sostenuto che non si può non tenere conto, nell'ottica della quantificazione del danno come previsto dall'art. 83 del D.lgs. n. 174/2016, dell'apporto della medesima Amministrazione ritenuta danneggiata alla luce dell'insieme di circolari e regolamenti che avrebbero indotto in errore il dipendente coinvolto nell'odierno giudizio.

In conclusione, è stato chiesto: in via preliminare, di dichiarare prescritta - ai sensi e per gli effetti di cui al novellato art. 1, comma 2, della L. n. 20/1994 - l'azione erariale ove non esercitata nel quinquennio successivo agli eventi dannosi contestati, non sussistendo occultamento doloso del danno medesimo; nel merito, di rigettare - siccome infondata - l'azione risarcitoria intrapresa dalla Procura per assenza dei presupposti; ancora nel merito - in via meramente subordinata - di ridurre l'importo posto a carico dell'Ing. VACCA, avendo riguardo alla questione di massima sollevata con l'ordinanza n. 7/2026

della Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, al contributo causale della stessa Città Metropolitana asseritamente danneggiata e al potere riduttivo obbligatorio (non sussistendo dolo e/o illecito arricchimento) e facoltativo in capo al Giudicante.

All'udienza del 17 giugno 2026 il P.M., si è opposto all'eccezione di prescrizione parziale, contestando la tesi difensiva, secondo la quale vi sarebbe un concorso di colpa della Città Metropolitana di Cagliari, i cui Regolamenti interni avrebbero disciplinato - in difformità dall'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 - le autorizzazioni da chiedere per svolgere incarichi extra-istituzionali. Il P.M. ha evidenziato che, per la gerarchia delle fonti, i regolamenti comunali non possono in alcun modo prevalere sulle leggi statali, che devono essere conosciute e osservate da tutti i dipendenti pubblici. A suo avviso, il quadro normativo primario vigente sarebbe stato chiaro e noto al convenuto, che - il 1° agosto 2018 (ossia, due settimane dopo essere stato assunto dalla Città Metropolitana) - aveva chiesto l'autorizzazione per svolgere un incarico extra-istituzionale, diverso da quelli in contestazione. Pertanto, non sarebbe plausibile che lo stesso soggetto - 5 mesi dopo l'assunzione o 3 anni dopo la stessa - si fosse incolpevolmente dimenticato (o non sapesse) che bisognava chiedere l'autorizzazione preventiva per poter svolgere incarichi extra-istituzionali. Secondo il P.M. egli avrebbe deciso, invece, di non informare il datore di lavoro, allo scopo di tenere per sé il corrispettivo di tali incarichi. Di qui, il doloso occultamento, realizzato con l'omissione di uno specifico dovere di comunicazione da parte del convenuto. Conseguentemente, il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità avrebbe iniziato a decorrere soltanto dopo la segnalazione di danno erariale

(datata 14/10/2024) della Guardia di Finanza. Al riguardo, il P.M. ha richiamato la consolidata giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, la sentenza n. 73/2026 di questa Sezione.

Secondo il Procuratore, sarebbe anche irrilevante distinguere gli incarichi contestati in base alla loro autorizzabilità "relativa" o "assoluta". A suo avviso, non sarebbe persuasiva la tesi, enunciata dalle Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale nella sentenza n. 1/QM/2025, non solo perché (come ricordato dalla difesa) pende una nuova questione di massima sulla corretta interpretazione dell'articolo 53 commi 7 e 7-bis del D.lgs. n. 165/2001, ma anche perché il diritto "vivente" avrebbe di fatto superato tale interpretazione. Sul punto, ha fatto rinvio all'atto di citazione, richiamando le sentenze ivi citate, con cui diverse Sezioni si sono pronunciate - in motivato dissenso - rispetto alla 1/QM/2025, a partire dalla Sezione Abruzzo, a cui hanno fatto seguito numerose altre Sezioni, che si sono espresse sulla stessa linea, inclusa questa stessa Sezione, con sentenza n. 74/2026.

In conclusione, il .PM. ha insistito perché il convenuto sia condannato - a titolo di dolo - a risarcire il danno cagionato alla Città Metropolitana di Cagliari.

L'Avvocato NICOLINI, richiamando la legge n. 1/2026, ha insistito sull'eccezione di prescrizione, sostenendo che l'occultamento doloso non sussiste nel caso di specie, non essendovi i presupposti, in particolare, poiché, sin dal 2020, la situazione degli incarichi della Città Metropolitana di Cagliari sarebbe stata conosciuta, non solo al suo interno, ma anche all'esterno (risale al luglio 2020 l'esposto da cui ha preso avvio il presente procedimento) e, anche perché il convenuto avrebbe regolarmente presentato le denunce dei redditi percepiti annualmente, compresi i compensi degli incarichi extra-

istituzionali. Inoltre, non sarebbe stata fornita la prova del compimento di eventuali condotte ingannevoli e fraudolente, volutamente tese a occultare il danno.

Secondo il difensore, l'Ing. VACCA e gli altri dipendenti della Città Metropolitana di Cagliari non avevano la piena consapevolezza delle norme vigenti, in materia di incarichi extra-istituzionali, a causa delle ripetute modifiche alla disciplina interna, apportate dal datore di lavoro, per ben 12 volte nell'arco di 7 anni (dal 2017 al 2024). Ha, quindi, sostenuto che, in prima battuta, i dipendenti della Città Metropolitana (come quelli di qualsiasi altro ente) si dovessero confrontare con la disciplina interna dell'Ente di appartenenza e con i propri superiori, circa la prevalenza della normativa di rango primario su circolari, regolamenti e altri atti interni. A suo avviso, dunque, vi sarebbe un concorso di colpa della Città Metropolitana di Cagliari, per il quale dovrebbero essere chiamati a rispondere i dirigenti dell'Ente che hanno scritto i citati Regolamenti interni e quelli incaricati delle autorizzazioni. La condotta del convenuto sarebbe in linea con i detti Regolamenti interni, anche in ordine alla saltuarietà degli incarichi esterni che il medesimo avrebbe svolto senza creare disservizi all'Ente, come comprovato dal massimo punteggio riportato nelle valutazioni annuali. Pertanto, non vi sarebbe né dolo, né occultamento doloso.

Il difensore, infine, sottolineando l'importanza delle argomentazioni svolte sul corretto inquadramento delle attività extra-istituzionali ai fini del riversamento, ha richiamato la questione di massima (nuovamente sollevata) e ha concluso confermando le conclusioni già rassegnate.

Considerato in

DIRITTO

Come traspare dalla narrativa del fatto, il convenuto ha presentato articolate deduzioni difensive e formulato numerose eccezioni.

Preliminarmente, la Sezione non ritiene meritevole di accoglimento l'eccezione di prescrizione dell'azione di danno formulata dalla difesa.

Nel richiamare l'ampia ricostruzione normativa e giurisprudenziale contenuta nella sentenza n. 73/2026 di questa Sezione sul punto, occorre ribadire in questa sede che l'Ing. VACCA ha omesso di comunicare lo svolgimento dell'attività professionale di carattere occasionale in rassegna alla Città Metropolitana di Cagliari presso la quale prestava servizio, così affrancandosi in un arco pluriennale dalle procedure di autorizzazione nei casi in parola.

L'inadempimento all'obbligo giuridico di informare in modo puntuale e circostanziato l'Amministrazione realizzato dal convenuto rispetto a un dovere ineludibile integra indubbiamente il contenuto della formulazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, come modificato dalla legge n. 1 del 2026, laddove qualifica l'occultamento doloso del danno in quanto "realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione", tenendo conto che quest'ultimo inciso si attaglia certamente e direttamente proprio alla fattispecie in esame.

Di conseguenza, non può essere invocata la previsione normativa introdotta dalla medesima legge n. 1/2026 che fa decorrere la prescrizione dalla commissione del fatto, in quanto l'occultamento doloso del fatto è evidente *ictu oculi,* considerato che la condotta omissiva non ha consentito all'Amministrazione di avere contezza dello svolgimento degli incarichi in contestazione da parte del convenuto.

Dall'esame della documentazione agli atti emerge, infatti, che il pieno disvelamento del danno sia stato possibile solo a conclusione delle indagini della Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico Finanziaria di Cagliari, informativa prot. n. 173068 del 24 settembre 2024 (protocollo di arrivo n. 4549 del 14/10/2024) resa a riscontro del decreto n. 154/2024, così che correttamente il *dies a quo* della prescrizione relativa al danno patrimoniale decorre da quella data.

Di contro, ai fini della prescrizione non rileva la prima segnalazione di danno, un esposto-denuncia del 30 luglio 2020, in quanto relativa a diversa fattispecie, in particolare a presunte irregolarità nelle modalità con le quali la Città Metropolitana di Cagliari autorizzava lo svolgimento di attività extra-istituzionali da parte dei propri dipendenti.

Nel merito, come emerge dalla ricostruzione dei fatti riportata nella parte in fatto, è indubbio che il convenuto ha svolto numerosi incarichi in assenza della necessaria autorizzazione da parte dell'Amministrazione presso la quale prestava servizio.

L'articolo 53 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ha stabilito 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*".

Le modifiche normative introdotte con l'art. 1, comma 42, della legge del 6 novembre 2012, n. 190, hanno previsto, in capo all'amministrazione, la verifica dell'insussistenza di *situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi*, statuendo poi, al comma 7 bis, 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.*

Gli incarichi retribuiti sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate.

La disposizione, nel suo complesso, ha lo scopo di salvaguardare il corretto espletamento delle funzioni attinenti al rapporto di servizio e, con esso, il perseguimento delle finalità istituzionali della pubblica amministrazione, in ossequio al principio costituzionale che vuole i pubblici impiegati *al servizio esclusivo della Nazione* (cfr. articolo 98 Cost.).

Per tale peculiare aspetto i doveri di esclusività che connotano il pubblico impiego scontano divieti e cautele di norma assenti nei rapporti di diritto privato (il codice civile, all'art. 2105, limita il divieto alle attività extra-lavorative svolte in concorrenza con il datore di lavoro), presenti da lungo tempo nell'ordinamento, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, e gradati in ragione della potenziale situazione di conflitto, che potrebbe pregiudicare l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente, prudentemente valutata dallo stesso legislatore.

La necessità di una previa autorizzazione risponde alla medesima logica di

garantire il corretto, imparziale e puntuale espletamento della prestazione dovuta dal lavoratore alla P.A., e consente a quest'ultima di poter verificare, oltre al possibile, ancorché ipotetico o potenziale, conflitto di interessi, la compatibilità del nuovo impegno con i carichi di lavoro del dipendente e della struttura di appartenenza.

Nel caso di specie l'illiceità dell'intervenuto espletamento, da parte del convenuto, dell'attività professionale esterna risulta particolarmente significativa e grave, atteso che essa, oltre a non essere stata autorizzata, in alcuni casi non risultava obiettivamente autorizzabile in costanza di rapporto di lavoro part-time superiore al 50%.

In ogni caso, la Sezione ribadisce quanto affermato con la propria sentenza n. 167/2025, ossia che "Questa Sezione, pur consapevole che le Sezioni Riunite di questa Corte, con sentenza 1/2025/QM, hanno affermato che "*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",* ritiene di dare continuità al consolidato indirizzo del Giudice Contabile in merito.

Le Sezioni regionali, infatti, hanno costantemente affermato che l'ambito di applicazione del divieto di espletamento di attività professionale esterna e la correlata imposizione del riversamento all'amministrazione di quanto percepito, previsto dall'art. 53, comma 7, D.lgs. 165/2001, debba estendersi

anche alle attività assolutamente incompatibili in quanto:

"-*risulta coerente con un'interpretazione dell'art.53, comma 7 fondata sulla ragionevolezza, atteso in particolare che la previsione dell'obbligo di riversamento dei compensi relativi ad "…incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati…" può logicamente ricomprendere sia gli incarichi autorizzabili ma non autorizzati in concreto, sia gli incarichi non autorizzati per non essere consentita, a causa dell'incompatibilità assoluta, la loro autorizzazione*.

· *risulta coerente con il sistema di tutela apprestato dal Legislatore nella subiecta materia, risultando invero inammissibile che l'ordinamento, da un lato, imponga la disciplina particolarmente rigorosa dell'art.53, comma 7 per sanzionare l'espletamento di incarichi non autorizzati in concreto - ma che avrebbero potuto in astratto essere autorizzati - e, dall'altro lato, non sanzioni l'espletamento di incarichi non autorizzati né autorizzabili a causa dell'incompatibilità assoluta delle relative prestazioni"*(Corte conti, Sez. Lombardia, n. 352/2021; tra le altre: n. 214/2024; n. 46/2024; n. 89/2023; n. 3/2022; n. 336/2021; id., Sez. Abruzzo, n.46/2025; id., Sez. in senso conforme, da ultimo, Sezione seconda appello, 11.2.2025, n. 27)".

Inoltre, nel richiamare la puntuale ricostruzione giurisprudenziale contenuta nella sentenza n. 74 del 2026 di questa Sezione, il Collegio osserva che con l'ordinanza n. 7/2026 del 17.03.2026 la II Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello ha nuovamente rimesso la questione di massima in rassegna alle Sezioni Riunite di questa Corte, in motivato dissenso rispetto alla suddetta sentenza n. 1/QM/2025.

Nel caso in discussione, deve affermarsi che dall'esame degli analitici e

accurati accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza, emerge un quadro indiziario grave, preciso e concordante nel senso della colpevolezza del convenuto che non ha fornito la prova di avere richiesto le autorizzazioni mancanti.

La carenza di preventiva autorizzazione, la cui forma scritta è requisito essenziale, trattandosi di pubblica amministrazione, non è superabile, così che deve essere esclusa la possibilità di comunicazioni verbali o di altri canali di conoscenza sostitutivi del provvedimento formale previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001.

La necessità della forma scritta, accompagnata da adeguata motivazione, è, infatti, utile al fine di consentire un efficace controllo sul corretto uso della discrezionalità amministrativa, in specie proprio in merito alla mancanza di eventuali situazioni di conflittualità e alla compatibilità del diverso impegno con il servizio pubblico svolto, e non può essere sostituita da una semplice conoscenza "di fatto" dell'attività extra-lavorativa svolta dal convenuto.

Inoltre, come precisato nella sentenza della Sezione Terza di Appello n. 75/2020, la circostanza che il convenuto avesse regolarmente dichiarato al Fisco gli introiti dell'attività extra-lavorativa svolta risulta del tutto indifferente rispetto al non assolto obbligo di informativa, non fosse altro, come correttamente osservato del Requirente, perché all'Agenzia delle Entrate sono demandati compiti che trascendono il merito delle attività eventualmente incompatibili.

Le risultanze di tale quadro "costituiscono corredo probatorio utile alla definizione del giudizio di responsabilità amministrativa, notoriamente conformato sull'archetipo dei principi processuali-civilistici", anche "in base

al criterio della preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non" che informa il giudizio contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. II, 2 aprile 2021 n. 111; Sez. III, 6 dicembre 2020 n. 221 e 9 aprile 2018 n. 110),

Rimane, dunque, innegabilmente acclarato che l'Ing. VACCA ha svolto attività non autorizzata, pur essendo alle dipendenze della Città Metropolitana di Cagliari con un rapporto di lavoro part-time superiore al 50%.

Da ciò discende l'obbligo di riversare quanto percepito *contra legem*, vertendosi in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma attribuendo valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, al fine di tutelare la compatibilità dell'incarico extra-istituzionale in termini di conflitto di interessi, dovendosi privilegiare il proficuo svolgimento di quello principale e l'adeguata destinazione di energie lavorative al rapporto pubblico. L'obbligo del versamento si configura quindi come una particolare sanzione *ex lege* volta a rafforzare la fedeltà del pubblico dipendente (cfr. Sezione Terza Appello n. 75 del 20 aprile 2020, che richiama la pronuncia delle Sezioni Riunite n. 26/QM del 31/07/2019).

Come visto in precedenza, sotto il profilo soggettivo, la condotta del convenuto appare caratterizzata dal dolo, considerato anche il protrarsi nel tempo della condotta omissiva.

Con riferimento alla determinazione del *quantum* di danno, la Procura ha correttamente tenuto conto degli importi corrisposti al convenuto al lordo alla luce di quanto affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte che, nella sentenza n. 13/QM del 2021 alla cui motivazione si fa integrale rimando, hanno stabilito 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".

Al fine della determinazione dell'importo complessivo, infine, non può trovare accoglimento la prospettazione difensiva secondo la quale vi sarebbe stato il concorso dell'Amministrazione nella causazione del danno in conseguenza di quanto prescritto nei numerosi Regolamenti che sono emanati per disciplinare la materia.

Appare, infatti, evidente che i Regolamenti non possano sostituire la normativa primaria che, nel caso in esame, era nota al convenuto, considerato che agli atti vi è prova di alcune richieste di autorizzazione da lui inoltrate all'Amministrazione.

Alla luce della connotazione dolosa della condotta posta in essere dal convenuto, più volte reiterata, non può trovare applicazione la riduzione disposta dall'art. 1, comma 1-octies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, né, tantomeno, il potere riduttivo ai sensi dell'art 1, comma 1-bis, della medesima legge.

Conclusivamente, il danno erariale, come quantificato nella citazione, va ascritto all'Ing. Andrea VACCA.

Sulla somma relativa al danno patrimoniale è altresì dovuta la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo indici ISTAT a decorrere dalla data dell'evento dannoso (ossia dal 26 gennaio 2022 data di cessazione della

condotta lesiva) e fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma come sopra rivalutata, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

La condanna alle spese del giudizio, liquidate in dispositivo, segue la soccombenza ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 174/2016.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **condanna** Andrea VACCA a pagare a titolo di risarcimento del danno, in favore della Città Metropolitana di Cagliari, la somma di **euro 21.218,79** (diconsi euro ventunomiladuecentodiciotto/79) oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali da calcolarsi nel modo e con la decorrenza precisati in motivazione;

-condanna, altresì, il soccombente al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali, che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di euro **77,10** (diconsi euro settantasette/10).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 17 giugno 2026.

L'Estensore — Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta) — (f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 15/09/2026

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus