



Sent. n. 172/2025

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti Magistrati:

Dott.ssa Donata CABRAS	Presidente
Dott. Tommaso PARISI	Consigliere relatore
Dott.ssa Valeria MISTRETTA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. **26260** del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro AMISANI Giuseppe, nato a Cagliari l'08.04.1973 (MSGPP73D08B354S), rappresentato e difeso dall'Avvocato Enrico Maria MASTINU (MSTNCM69A01I452C), presso il cui studio sito in Cagliari, Via Messina, nr. 29, ha eletto domicilio (P.E.C. avv.enricomaria@pec.giuffre.it);

Uditi, nella pubblica Udienda del 18 settembre 2025, con l'assistenza in qualità di Segretario della Dott.ssa Alessandra GIALARA, il relatore Consigliere Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Dott.ssa Elisabetta USAI, e l'Avvocato Enrico Maria MASTINU, legale del convenuto;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

FATTO

Con segnalazione anonima del 29.04.2023 la Procura Regionale attrice ha appreso dell'illegittimo esercizio di attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata da parte dell'odierno convenuto, addetto presso l'Ufficio Stampa del Comune di Cagliari; nella predetta denuncia si precisava che il prefato dipendente era titolare da molti anni di un contratto di collaborazione con la testata Corriere dello Sport. Il Nucleo PEF di Cagliari della Guardia di Finanza, con nota del 23.10.2023 e successiva missiva del 14.06.2024, forniva notizia di analogo esposto pervenuto al Comando e riferiva sui fatti di seguito indicati.

Il nominato AMISANI è iscritto all'Ordine dei giornalisti pubblicisti dal 27.01.2003 e dal 24.01.2000 è dipendente del suddetto Ente civico, in qualità di giornalista, con contratto di lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato; il dipendente in parola assumeva la qualifica di "addetto stampa" presso l'omonimo Ufficio del Comune a partire dal 10.06.2015 ed il profilo di "funzionario giornalista", con incarico di elevata qualificazione dall'01.01.2024. Il convenuto otteneva l'autorizzazione da parte del menzionato Ente territoriale allo svolgimento di alcuni incarichi di tutoraggio presso l'Ateneo di Cagliari, analiticamente riportati nell'atto di citazione. Le indagini esperite hanno consentito di appurare che il richiamato giornalista, in costanza del rapporto di lavoro subordinato con il predetto Ente autonomo, ha svolto anche attività extraistituzionale non autorizzata dall'Amministrazione di appartenenza; in primo luogo, AMISANI era ed è, tuttora, dipendente del Corriere dello Sport s.r.l., assunto con contratto a tempo indeterminato dal 24.09.2004 come corrispondente per i servizi sulla squadra di calcio del Cagliari, per il quale ha percepito un reddito

complessivo, fino al 31.03.2024, di Euro 226.604,86; in secondo luogo, il convenuto ha svolto prestazioni giornalistiche a favore di Agenzie di stampa specializzate nell'informazione sportiva, di Agenzie di comunicazione e di altri soggetti privati, analiticamente evidenziate nell'atto introduttivo, percependo la somma complessiva di Euro 19.521,77 sino alla data dell'ultima informativa delle Fiamme Gialle, per compensi incassati nell'arco temporale dal 2013 al 2023.

Con tali premesse, l'Ufficio Requirente ha sottolineato nell'atto introduttivo, da un lato, che l'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, richiamato espressamente dall'articolo 53, comma 1, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni (di seguito anche TUIPI), pone per tutti i dipendenti pubblici un divieto assoluto di esercizio della professione, dell'industria e del commercio, nonché dell'assunzione di impieghi alle dipendenze di privati, dall'altro, che l'articolo 53, comma 6, del TUIPI elenca con carattere tassativo gli incarichi retribuiti cosiddetti liberalizzati che non necessitano di preventiva autorizzazione, tra cui rientrano le prestazioni derivanti dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili, in quanto trattasi di attività che costituiscono espressione del diritto primario di ciascuna persona a manifestare il proprio pensiero, costituzionalmente garantito. Secondo la ricostruzione propugnata dal Pubblico Ministero contabile, che ha richiamato al riguardo anche le precise disposizioni contemplate sia dall'articolo 9, comma 4, della Legge nr. 150 del 2000, sia dal Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Cagliari e dal Codice di comportamento dei dipendenti del medesimo Ente locale, l'eccezione prevista dal citato articolo 53, comma 6, che in quanto tale

è di stretta interpretazione e non può essere applicata in modo analogico o estensivo, non riguarda i veri e propri rapporti di lavoro subordinato celati sotto la denominazione formale di “collaborazione”, né le prestazioni in ambito comunque giornalistico ma a favore di soggetti diversi da quelli espressamente individuati dal legislatore nel testo della norma in rassegna. In tale prospettiva, la Procura Regionale ha chiarito che le descritte attività extraistituzionali svolte dal menzionato AMISANI non rientrano nel novero degli incarichi autorizzabili, in quanto del tutto incompatibili con lo “status” di dipendente pubblico presso il Comune di Cagliari, evidenziando, per un verso, che il rapporto lavorativo del convenuto con la testata Corriere dello Sport è di tipo ordinario, subordinato ed a tempo indeterminato, con conseguente stabile inserimento funzionale del giornalista nell’organizzazione imprenditoriale, per altro verso, che le altre prestazioni in precedenza lusingate sono prioritariamente dirette alla vendita di informazioni, quindi non equiparabili a quelle volte alla manifestazione del pensiero che sono state liberalizzate dal TUPI.

Ravvisata in relazione ai fatti sopra descritti l’esistenza di profili di responsabilità amministrativa a carico del convenuto, connotata dal requisito soggettivo del dolo, per il danno patrimoniale arrecato al Comune di Cagliari e derivante dalla mancata entrata afferente all’omesso riversamento dei compensi percepiti per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzabile o non autorizzata, pari complessivamente ad Euro 246.126,63 derivante dalla somma dei due importi sopra enucleati, al lordo delle ritenute fiscali, a tenore dell’articolo 53, commi 7 e 7 bis, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni, la Procura Regionale ha notificato

allo stesso in data 05.07.2024 l'invito a dedurre previsto dall'articolo 67 del Codice di giustizia contabile.

Il convenuto non ha presentato deduzioni scritte né ha chiesto l'audizione personale.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 22.10.2024, con cui veniva contestata al predetto convenuto la somma totale di Euro 246.126,63, quale pregiudizio patrimoniale arrecato al menzionato Ente territoriale con la propria condotta omissiva e commissiva, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

In previsione dell'Udienza di discussione il convenuto si è costituito in giudizio con memoria depositata in data 24.07.2025, conferendo la rappresentanza all'Avvocato Enrico Maria MASTINU. Nel libello difensivo il legale, nel contestare in radice il fondamento della domanda attrice, ha eccepito, in via pregiudiziale, il difetto di giurisdizione di questa Corte per una molteplicità di profili tra loro interdipendenti ed illustrati analiticamente nel gravame, poi in via preliminare la prescrizione parziale della pretesa risarcitoria con riferimento ai fatti antecedenti al 03.05.2018, non ricorrendo alcuna ipotesi di occultamento doloso del danno, da intendersi come volontà atta a celare il nocumento cagionato, mentre nel merito ha dedotto che l'obbligo di riversare i compensi percepiti riguarda unicamente l'ipotesi di incarichi esperiti in assenza di autorizzazione ma non può comprendere anche le situazioni di incompatibilità assoluta disciplinate dall'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, il quale prevede sanzioni specifiche e notevolmente afflittive, che le prestazioni svolte all'interno di un contratto di lavoro

subordinato, anche a carattere continuativo, rientrano indubbiamente nella formulazione concernente “collaborazioni a giornali”, in diretta connessione con il preciso disposto dell’articolo 2094 del C.C., le quali sono state liberalizzate dal legislatore con l’articolo 53, comma 6, lettera a), del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni, norma quest’ultima che prevale pure sul divieto fissato dall’articolo 9, comma 4, della Legge nr. 150 del 2000, sancito a carico dei componenti degli Uffici Stampa delle Amministrazioni, che le attività minori addebitate in citazione dalla Procura Regionale sono pacificamente scriminate dal suddetto articolo 53, comma 6, poiché tutte effettuate a favore di Agenzie di stampa tranne una, ravvisandosi in concreto piena omogeneità e totale sovrapposizione tra la notizia raccolta ed elaborata a vantaggio di una testata giornalistica e quella invece fornita a beneficio di un’Agenzia della specie, che il proprio assistito non è tenuto a riversare gli emolumenti incassati negli anni quale dipendente del Corriere dello Sport, in quanto, a tutto concedere alle tesi accusatorie, sussiste unicamente la violazione del dovere di esclusività, fattispecie del tutto aliena da quella afferente ad incarichi in astratto autorizzabili ma non preceduti dalla prescritta autorizzazione, che difetta apertamente non solo il requisito soggettivo del dolo ma anche quello inerente alla colpa grave, in virtù della cristallina buona fede mostrata dal nominato AMISANI, tenendo conto, tra l’altro, delle plurime modifiche intervenute sulla normativa di riferimento in materia, delle difficoltà interpretative a livello sistematico, dell’oscillazione della giurisprudenza, della circostanza che il prefato dipendente non possedeva una elevata qualificazione giuridica e della considerazione che il suddetto articolo 53 stabilisce che l’autorizzazione allo svolgimento

dell'incarico extraistituzionale deve essere richiesta anche dai committenti, che il Comune di Cagliari, pur essendo perfettamente a conoscenza delle prestazioni lavorative garantite dal convenuto a favore del Corriere dello Sport, non si è mai attivato per ottenere la cessazione delle stesse, nemmeno sul piano disciplinare, che risulta carente anche il nesso eziologico proprio per la precedente motivazione che impone anche ai committenti un obbligo di acquisizione dell'autorizzazione, con il precipitato che la relativa incidenza causale del pregiudizio in parola dovrebbe essere addossata al citato dipendente nella misura massima del 50%, e che, infine, si appalesa insussistente e, comunque, non dimostrato, lo stesso elemento strutturale del danno teorizzato da parte pubblica, atteso che l'incarico in questione, il quale sicuramente non si pone in conflitto di interessi con le prerogative intestate al menzionato Ente civico, è sempre stato disimpegnato fuori dell'orario di servizio, per cui il medesimo non ha minimamente interferito sotto il profilo qualitativo e quantitativo sull'esercizio della funzione pubblica di appartenente all'Ufficio Stampa, come emerge dalle periodiche valutazioni positive riportate nel corso degli anni; in subordine, la difesa ha chiarito che l'importo rivendicato dall'Ufficio Requirente deve essere computato al netto degli oneri contributivi e fiscali.

Nel corso del suo intervento sviluppatosi nell'ambito dell'odierna Udienza, la rappresentante della Procura Regionale, da un lato, ha richiamato integralmente le argomentazioni dedotte nell'atto di citazione e le sue conclusioni, dall'altro, ha evidenziato che sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti alla luce della consolidata giurisprudenza, che nella presente fattispecie ricorre l'occultamento doloso del danno, che l'obbligo del

riversamento degli emolumenti percepiti attiene anche alle attività non autorizzabili, con riferimento al rapporto di lavoro dipendente presso la testata giornalistica Corriere dello Sport, esprimendo al riguardo un motivato dissenso rispetto all'arresto cui sono giunte le SS.RR. nella Sentenza nr. 1/QM/2025, sulla scia di molte altre pronunce delle Sezioni territoriali e Centrali, che il concetto di collaborazione invocato dalla difesa del convenuto riguarda soltanto il lavoro cosiddetto parasubordinato, fermo restando che l'articolo 2094 del C.C. si riferisce comunque alla collaborazione nell'ambito dell'organizzazione imprenditoriale, che tutti gli altri incarichi contestati nell'atto introduttivo non sono stati autorizzati, che il requisito soggettivo ravvisabile nella condotta del citato AMISANI è quello del dolo, posto che il medesimo è venuto meno intenzionalmente a rigorosi obblighi di comunicazione nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza, e che, infine, non si configura alcun concorso causale dei committenti.

L'Avvocato MASTINU, nel confermare tutte le eccezioni formulate nella comparsa, ha sottolineato che non sussiste la giurisdizione della Magistratura contabile in relazione all'accertamento delle ragioni per le quali l'obbligo di esclusività è stato violato, che l'articolo 53 del TUIP richiama gli incarichi e non il lavoro subordinato, che il dipendente non può mai essere privato della retribuzione spettante, che le attività assolutamente incompatibili non sono soggette all'obbligo di riversamento degli emolumenti percepiti, in quanto sono previste specifiche sanzioni disciplinari sino alla decadenza dall'impiego, che il contratto di lavoro presso il Corriere dello Sport non è affatto nullo sotto il profilo civilistico ma la conseguenza contabile si rivela radicale ed irrazionale, privando il proprio assistito dell'intera retribuzione

incassata nel corso degli anni, che gli incarichi minori sono tutti liberalizzati tranne uno, e che, infine, nella condotta del convenuto non sussiste né il dolo e né la colpa grave.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria è parzialmente fondata e merita accoglimento nei limiti di cui in motivazione.

Come si evince dall'esposizione dei fatti delineati in premessa, il giudizio sottoposto all'esame del Collegio riguarda, in sostanza, il danno patrimoniale che sarebbe stato cagionato dal convenuto al Comune di Cagliari, secondo la ricostruzione della Procura Regionale, con riferimento alle due distinte poste di nocumento in precedenza delineate, in diretta connessione con lo svolgimento di attività lavorativa alle dipendenze di soggetto privato e libero professionale non autorizzata nell'arco temporale dal 2004 al 2023.

Prima di passare all'esame del merito della controversia, la Sezione deve farsi carico di affrontare la questione pregiudiziale e quella preliminare sollevate dalla difesa del convenuto ed illustrate in precedenza.

La censura di difetto di giurisdizione non sollecita il favorevole scrutinio del Collegio e deve essere rigettata; al riguardo, è sufficiente osservare, in primo luogo, che l'articolo 53, comma 7, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, stabilisce che "i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'Amministrazione di appartenenza...In caso di inosservanza del divieto...il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato...nel conto dell'entrata del bilancio dell'Amministrazione di

appartenenza del dipendente”. In ordine a siffatta peculiare fattispecie, il massimo Consesso di questa Corte, con la Sentenza delle SS.RR. nr. 26/QM/2019, ha precisato che la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo articolo 53, comma 7 bis, determina un’ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata patito dall’Amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. In secondo luogo, il richiamato articolo 53, comma 7 bis, fissa il principio secondo cui “l’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti; in tale ottica, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato in plurime, costanti e concordi pronunce (ex multis nnrr. 25769 del 2015, 17124 del 2019, 415 del 2020, 4852 e 8507 del 2021), richiamate anche dalla giurisprudenza univoca di questa Corte (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 221 del 2022, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 94 del 2025), che l’azione di cui al predetto articolo 53, comma 7, a fronte dell’omesso versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è sempre attratta alla giurisdizione del Giudice contabile anche laddove la percezione dei compensi sia avvenuta in epoca antecedente all’introduzione del prefato comma 7 bis per effetto della Legge nr. 190 del 2012, norma che pertanto non ha portata innovativa ma meramente ricognitiva; la Corte di Cassazione ha soggiunto che si verte sempre in ipotesi di responsabilità erariale che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta,

ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse ed il proficuo svolgimento di quello principale di dipendente pubblico, nella visuale di una adeguata ed efficace destinazione di energie lavorative verso il rapporto al servizio dell'Amministrazione. Il canone di diritto espresso in modo chiaro ed efficace dalla Corte di legittimità non riguarda unicamente, diversamente da quanto astrattamente opinato dalla difesa del convenuto, l'ipotesi di incarico svolto in assenza della preventiva autorizzazione sebbene non vietato, ma involge evidentemente anche le più gravi fattispecie di incompatibilità assoluta contemplate dall'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957: depongono a favore del descritto assunto sia la stessa formulazione del postulato elaborato dalla Suprema Corte, che si attaglia direttamente ed in modo parallelo ed indistinto ad entrambe le casistiche, trattandosi di unica fattispecie tipizzata di natura risarcitoria, sia una serie di altri indici rivelatori e convergenti, tra cui la circostanza che in molte delle suddette Decisioni la Cassazione ha affrontato questioni legate allo svolgimento di variegate attività in aperta violazione proprio del menzionato articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, nonché la considerazione che comportamenti molto più gravi e potenzialmente forieri di notevoli conseguenze esiziali sul corretto esercizio della funzione pubblica, non possono essere rimessi alla sola iniziativa giudiziale dell'Amministrazione di appartenenza, bensì devono essere devoluti anche all'azione risarcitoria intestata al Pubblico Ministero contabile, a maggiore tutela e salvaguardia dell'erario; preme rimarcare, infatti, che la responsabilità amministrativa-contabile costituisce parte integrante di un

sistema coerente ed articolato volto ad ottenere dai funzionari pubblici comportamenti rigorosamente aderenti al principio del buon andamento dell'Amministrazione, atteso che l'azione intrapresa dal Procuratore Regionale della Corte dei Conti a fronte del danno erariale, ed il relativo accertamento sull'inosservanza dei doveri connessi al rapporto di impiego o di servizio, è indirizzato prioritariamente a tutelare l'interesse generale al corretto utilizzo delle pubbliche risorse, dunque con funzione pure di tipo sanzionatorio che si affianca a quella classica di natura risarcitoria (ex multis Cassazione, SS.UU., nnrr. 8818 e 20256 del 2025). Non si può trascurare, infine, il palese ed ingiustificabile paradosso che deriverebbe dalla tesi propugnata dalla difesa del convenuto, nel senso che la cognizione su figure sostanzialmente omogenee nei loro tratti morfologici essenziali, differenziate solo sul punto per cui le prime sono astrattamente autorizzabili e quindi definibili di incompatibilità relativa, mentre le seconde risultato comunque vietate, verrebbe demandata a Giudici di plessi diversi, con conseguente possibile lesione, tra l'altro, del canone fondamentale dell'unitarietà dell'interpretazione giurisprudenziale. In definitiva, la giurisdizione appartiene alla Magistratura contabile anche in presenza di attività assolutamente incompatibili, svolte in violazione dell'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957 o di altre disposizioni normative affini, posto che il quadro fattuale sottostante al giudizio ex comma 7 bis va preso necessariamente in considerazione nella sua interezza, e tenendo conto dell'effetto di "trascinamento" riveniente dalla fattispecie complessivamente delineata dai commi 7 e 7 bis dell'articolo 53, potendo sussistere eventuali distinzioni tra le due figure sopra tratteggiate, semmai, esclusivamente sul versante attinente

alla valutazione in concreto circa l'esistenza nel caso specifico dei singoli elementi strutturali dell'illecito amministrativo.

L'eccezione di prescrizione parziale dell'azione incardinata dalla Procura Regionale, poiché difetta qualsivoglia ipotesi di occultamento doloso del danno, non intercetta il positivo avviso della Sezione e deve essere disattesa.

In tale visuale, preme osservare, in primo luogo, che l'articolo 1, comma 2, della Legge nr. 20 del 1994, recepisce il principio di matrice giurisprudenziale secondo cui, nel caso di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione comincia a decorrere dalla data della sua scoperta, qualificabile come momento della conoscenza effettiva; e, difatti, la cognizione di situazioni pregiudizievoli per l'Amministrazione è l'effetto di una tipica attività di controllo, la cui impossibilità di esplicarsi, per fatto doloso dell'autore del danno, comporta un oggettivo impedimento ad agire, di carattere giuridico e non di mero fatto. Giova precisare, inoltre, su tale specifico versante, che la Sezione non condivide quelle pronunce di questa Corte, peraltro espressione di un orientamento assolutamente minoritario, le quali hanno affermato il canone che la condotta di occultamento doloso del fatto, ai fini della posticipazione dell'esordio del termine prescrizionale al momento della scoperta del danno, implica necessariamente il compimento, da parte del responsabile, di un "quid pluris" rispetto all'attività di consumazione dell'illecito contabile, in quanto a parere di questo Collegio la volontà di celare il danno si identifica unicamente e semplicemente con il dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito, dovendo intendersi esclusivamente in termini oggettivi, quindi in relazione all'impossibilità per l'Amministrazione danneggiata o per il Pubblico Ministero contabile di

conoscere il pregiudizio (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 174 del 2024); in altre parole, coglie pienamente nel segno la tesi efficacemente prospettata dalla rappresentante della Procura Regionale nell'atto di citazione ed ulteriormente corroborata durante la discussione, nel senso che la condotta realizzata dal convenuto è connotata indubbiamente dal requisito soggettivo del dolo, come sarà più dettagliatamente precisato nell'ordito motivazionale, per cui la prescrizione decorre dalla scoperta dell'illecito corrispondente alla prima segnalazione di danno inviata dalla Guardia di Finanza con nota del 23.10.2023. Al riguardo, si stima utile rammentare che la consolidata giurisprudenza di questa Corte ha, in più occasioni, propugnato il canone secondo il quale la scoperta del danno deve essere intesa non come semplice conoscibilità astratta del medesimo, ma come concreto disvelamento delle linee essenziali dell'attività illecita realizzata e del nocumento arrecato, anche in funzione di quanto stabilito dall'articolo 2935 del C.C.; il concetto postula, quindi, la necessità di una limpida exteriorizzazione del pregiudizio che acquisti rilevanza sul piano della tangibile possibilità di percezione all'esterno in termini obiettivi, diretti ed immediati, in relazione allo svolgimento di specifiche attività investigative e di controllo (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 264 e 407 del 2012, 70 del 2024, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 238 del 2017, 139 del 2019, 126 del 2020 e 382 del 2022, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 210 del 2022). In secondo luogo, non è superfluo evidenziare, inoltre, da un lato, che in presenza dell'occultamento doloso del pregiudizio erariale, quale condotta tesa a porre nell'ombra dell'impercettibile il fatto dannoso, l'esordio della prescrizione

deve essere collocato nel momento in cui il documento diviene agevolmente rilevabile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa ma anche in quanto riconoscibile come assolutamente ingiusta (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 365 del 2018, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 891 del 2016, 129 del 2017 e 182 del 2019, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 20 del 2020), dall'altro, che l'occultamento doloso del pregiudizio erariale può realizzarsi anche con un comportamento semplicemente omissivo, quindi al cospetto del mero silenzio serbato maliziosamente su alcune circostanze da chi abbia il dovere giuridico di farle comunque conoscere (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, nr. 124 del 2004, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Sicilia, nnrr. 198 del 2012 e 64 del 2016, III Sezione Giurisdizionale Centrale, nr. 21 del 2023, Sezione Giurisdizionale Sardegna, nr. 17 del 2023).

In tale prospettiva, le articolate argomentazioni dedotte dalla Procura Regionale si rivelano assolutamente convincenti e persuasive, nel senso che il convenuto ha omesso di comunicare in maniera analitica e dettagliata lo svolgimento dell'attività di lavoro dipendente, non consentita dall'ordinamento giuridico, e quelle professionali di carattere occasionale in rassegna al Comune di Cagliari presso il quale prestava servizio, affrancandosi da qualsiasi procedura di autorizzazione; inadempito l'obbligo giuridico di informare in modo puntuale e circostanziato, consolidata giurisprudenza ravvisa l'occultamento doloso nella condotta omissiva avente ad oggetto atti dovuti, ai quali, cioè, il dipendente sia tenuto per Legge (ex multis, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 387

del 2022, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 284 del 2022, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 90 del 2023).

Ne discende, in conclusione, che l'esordio della prescrizione deve essere ancorato alla data del 23.10.2023, di segnalazione del danno da parte del Comando della Guardia di Finanza, in quanto soltanto a seguito dell'esercizio dei poteri pubblici, compresi quelli di natura tributaria, e delle prerogative devoluti dall'ordinamento giuridico ai militari del Corpo, è stato possibile avere contezza degli ineludibili profili modali, temporali e quantitativi sopra lueggiati, con un simultaneo e completo quadro d'insieme di tutte le attività extraistituzionali effettuate nell'arco temporale in rassegna a partire dal 2004 (ex multis I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 363 del 2018); prima di tale data coincidente con l'informativa inoltrata dalle Fiamme Gialle, in definitiva, il suddetto Ente autonomo e la Procura Regionale non possedevano elementi concreti e sufficienti per configurare una precisa notizia di danno e, di conseguenza, per costituire in mora il convenuto, a causa della condotta evidentemente e reiteratamente refrattaria ed omissiva di quest'ultimo, interessato a celare abilmente i dati necessari per ricostruire in modo preciso la sua reale posizione rispetto alle plurime e diversificate attività extraistituzionali svolte.

Del resto, quale ulteriore viatico volto a corroborare il precedente assunto, preme rilevare che il nominato AMISANI, anche se avesse ritenuto di non versare in situazione di incompatibilità, attesa la formulazione del prefato articolo 53, comma 6, lettera a) che liberalizza le collaborazioni a giornali, circostanza oltremodo enfatizzata dalla difesa del dipendente nella memoria di costituzione, comunque avrebbe dovuto sollecitamente procedere in via

preventiva all'ostensione capillare e minuziosa di tutti i dati rientranti nella sua cognizione per offrire schiettamente all'Amministrazione, attraverso informazioni puntuali e dettagliate, in coerenza con i generali obblighi di correttezza, lealtà e buona fede, di cui agli articoli 1175 e 1375 del C.C., nonché all'articolo 3 del D.P.R. nr. 62 del 2013, che informano il rapporto di lavoro di natura contrattuale con la P.A. (ex multis Cassazione, II Sezione, nr. 13987 del 2010), un quadro completo, esaustivo e nitido della sua posizione personale, posto che la valutazione finale in ordine alla compatibilità o meno delle diverse attività professionali svolte con il suo "status" di funzionario addetto all'Ufficio Stampa del predetto Ente locale non spettava certo a lui, bensì evidentemente, almeno nella fase amministrativa, all'insindacabile apprezzamento del Comune quale datore di lavoro, non trascurando di considerare che l'attività di lavoro subordinato presso il Corriere dello Sport è iniziata addirittura nel lontano 2004. Essendosi emancipato ingiustificatamente da siffatto obbligo chiaro ed inderogabile, il convenuto erra visibilmente, pertanto, nel sostenere che sarebbero prescritti tutti i fatti anteriori al 03.05.2018, considerando i cinque anni a ritroso rispetto alla data in cui la Procura Regionale ha ricevuto la segnalazione anonima; ciò che rileva, infatti, è la sussistenza di un occultamento doloso di carattere oggettivo che si concretizza allorché l'Ente pubblico non sia nelle condizioni materiali di conoscere il danno e, quindi, di esercitare l'azione a mente dell'articolo 2935 del C.C., tenuto conto che a fronte della pacifica carenza di qualsiasi richiesta e conseguente autorizzazione, nonché di qualsivoglia informazione o comunicazione dettagliata ed esaustiva a beneficio dell'Ente pubblico, non poteva ritenersi esigibile, da parte dell'Amministrazione, la

puntuale verifica dell'incarico vietato e di quelli non autorizzati, resa peraltro impossibile dalla pluriennale reticenza del convenuto (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 240 del 2023, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 217 del 2019). In siffatta prospettiva, assolutamente irrilevanti si appalesano le circostanze dedotte dal legale del medesimo nella comparsa per confutare l'occultamento doloso del danno, afferenti, da un lato, alla divulgazione di notizie sportive a firma del proprio assistito sul Corriere dello Sport che a livello nazionale pubblica centinaia di migliaia di copie, dall'altro, all'indicazione dello svolgimento delle descritte attività nel CV allegato alla domanda di partecipazione ad una procedura di selezione presso il Comune di Cagliari; tali elementi si rivelano del tutto ininfluenti, sul rilievo assorbente e dirimente che il suddetto AMISANI non risulta aver mai comunicato formalmente all'Ente civico di appartenenza di essere dipendente con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato sin dal 2004 presso il citato quotidiano sportivo, evidenziando sempre in modo generico e fuorviante di essere un collaboratore della menzionata testata giornalistica, come emerge "per tabulas" dallo stesso CV invocato dalla difesa, tuttavia acquisito dall'Ente locale solo in data 31.10.2023 e, quindi, del tutto neutro sotto il profilo temporale in relazione agli eventuali controlli che l'Amministrazione comunale avrebbe potuto svolgere, in cui si legge testualmente: "dal 24.09.2004 a tutt'oggi, Collaboratore diretto (art. 12 CCNL Giornalisti) del quotidiano sportivo Corriere dello Sport-Stadio, per la copertura giornaliera dei servizi relativi alla squadra del Cagliari Calcio". In ultima analisi, l'occultamento doloso del danno è suffragato in modo lampante, eventualmente anche in prospettiva futura "de iure condendo",

dalla palese e reiterata violazione da parte del convenuto di fondamentali obblighi di comunicazione analitica e trasparente, in funzione, tra l'altro, di essenziali e basilari canoni civilistici che informano il rapporto di lavoro, sanciti non solo da norme di rango primario e secondario, ma anche da plurime e collegate disposizioni interne del Comune di Cagliari, quali lo Statuto dell'Ente territoriale, il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, nonché il Codice di comportamento dei dipendenti, sul rilievo assorbente che il nominato AMISANI non ha mai emendato le proprie omissioni informative circa la sua reale ed effettiva posizione di lavoratore subordinato presso la menzionata testata giornalistica sportiva; in conclusione, occorre puntualizzare e ribadire con forza come sia assolutamente necessario ed ineludibile che il dipendente informi preventivamente ed in modo esaustivo e dettagliato l'Amministrazione di appartenenza, alla quale poi spetta, una volta informata dell'espletamento di attività extraistituzionale, stabilire se trattasi di attività autorizzabile o meno (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenze nnrr. 198 e 215 del 2025).

Venendo quindi al merito della contestazione formulata a carico del convenuto, questi Giudici ritengono assolutamente persuasiva e convincente la tesi accusatoria prospettata dall'Ufficio Requirente nell'atto di citazione in relazione alla prima posta di documento, posto che l'attività di dipendente presso il Corriere dello Sport, con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato come corrispondente della squadra di calcio del Cagliari, viola in maniera manifesta ed inoppugnabile non soltanto la disposizione di carattere generale contemplata dall'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, ma

anche la normativa specifica riveniente dall'articolo 9, comma 4, della Legge nr. 150 del 2000 con riferimento al personale addetto agli Uffici Stampa degli Enti pubblici, tenendo conto che si tratta di incarico extraistituzionale assolutamente incompatibile con lo "status" di dipendente pubblico ed insuscettibile di alcuna autorizzazione, in virtù dello stabile inserimento funzionale del giornalista nell'organizzazione imprenditoriale privata. Con riferimento all'ipotesi di danno attinente all'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 53, comma 7, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni nei confronti del convenuto, in qualità di funzionario in servizio presso l'Ufficio Stampa del Comune di Cagliari, estesamente illustrata dal Pubblico Ministero contabile nell'atto di citazione con richiamo alla documentazione versata in atti, ne appare ampiamente giustificata la sussistenza nell'ottica del fatto materiale della condotta antigiuridica, alla luce delle molteplici e convergenti fonti probatorie rivenienti dai capillari accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza e compendiate nelle menzionate segnalazioni di danno del 23.10.2023 e 14.06.2024, alle quali questi Giudici formulano espresso ed integrale rinvio senza necessità di ripercorrerle nuovamente nella loro interezza (ex multis Cassazione, SS.UU., nr. 642 del 2015); in definitiva, i predetti riscontri hanno consentito di appurare che il convenuto, in costanza di rapporto di impiego pubblico a tempo pieno, ha svolto attività di lavoro dipendente con contratto a tempo indeterminato presso la suddetta testata giornalistica a partire dall'anno 2004, a fronte della quale ha percepito negli anni in questione cospicui redditi corrispondenti complessivamente all'importo di Euro 226.604,86, con pagamento della retribuzione il giorno 27 di ogni mese e con

il riconoscimento della tredicesima mensilità. In tale ottica, preme rammentare che la prefata disposizione di cui all'articolo 53, comma 7, in compiuta applicazione del principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione, mira a rafforzare la garanzia che il lavoro dei pubblici dipendenti a favore di terzi non si riverberi negativamente sul servizio d'Istituto e, pertanto, sono pienamente legittimi limiti e vincoli in ragione del superiore interesse generale; siffatta normativa, infatti, è volta a presidiare e tutelare l'obbligo di esclusività che ha primario rilievo nel rapporto di impiego pubblico in quanto trova la sua radice costituzionale nell'articolo 98 della Carta fondamentale, con il quale la Legge primaria, nello stabilire che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", ha inteso corroborare il canone di imparzialità e di corretto esercizio della funzione pubblica, sottraendo tutti coloro che svolgono un'attività lavorativa alle dipendenze delle P.A. dai condizionamenti che potrebbero derivare dallo svolgimento di determinati incarichi extraistituzionali (ex multis Cassazione nnrr. 28975 del 2017, 20880 del 2018, 427 del 2019, 12626 del 2020 e 24379 del 2022, SS.UU., nr. 25369 del 2020). Su tale versante, la tesi rivendicata dalla difesa nella comparsa, secondo cui le prestazioni svolte all'interno di un contratto di lavoro subordinato, anche a carattere continuativo, rientrano indubbiamente nella formulazione concernente "collaborazioni a giornali", in diretta connessione con il preciso disposto dell'articolo 2094 del C.C., le quali sono state liberalizzate dal legislatore con l'articolo 53, comma 6, lettera a), del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni, norma quest'ultima che prevale pure sul divieto fissato dall'articolo 9, comma 4, della Legge nr. 150 del 2000, sancito a carico dei componenti degli Uffici

Stampa delle Amministrazioni, non supera la soglia della manifesta infondatezza e deve essere decisamente respinta; preme evidenziare, da un lato, che le collaborazioni liberalizzate per effetto dell'articolo 53, comma 6, lettera a), che si collocano in palese antitesi con la categoria delle attività vietate elencate dal predetto articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, devono necessariamente presentare un carattere occasionale, episodico e non continuativo, dall'altro, che il riferimento all'articolo 2094 del C.C., concernente la figura del prestatore di lavoro subordinato, si rivela non pertinente e del tutto fuorviante, sul rilievo che la generica formulazione "chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa", esplicitata in quest'ultima disposizione, non può avere altro significato se non quello di identificare sotto il profilo meramente soggettivo, nei suoi presupposti essenziali, il "prestatore del servizio", fermo restando che nel caso specifico rileva l'evidente condotta antigiusuridica del convenuto, posto che lo stesso non ha affatto svolto una serie di prestazioni professionali di lavoro autonomo occasionali, le uniche realmente liberalizzate dal legislatore, ma ha sottoscritto un vero e proprio contratto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, svolgendo lavoro subordinato presso il Corriere dello Sport in maniera continuativa sin dal lontano 2004. Anche la seconda doglianza sollevata dal legale nella memoria di costituzione, in base alla quale l'obbligo di riversare i compensi percepiti riguarda unicamente l'ipotesi di incarichi esperiti in assenza di autorizzazione ma non può comprendere anche le situazioni di incompatibilità assoluta disciplinate dall'articolo 60 del D.P.R. nr. 3 del 1957, che prevede sanzioni specifiche, diverse e notevolmente afflittive, per quanto suggestiva ed articolata, non intercetta il favorevole

avviso della Sezione e deve essere disattesa. A tal proposito, il Collegio non ignora evidentemente l'autorevole arresto delle Sezioni Riunite di questa Corte di cui alla Sentenza nr. 1/QM/2025, secondo cui l'obbligo di riversamento del compenso percepito si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa, quindi a fronte di incarichi astrattamente autorizzabili, ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti da attività radicalmente incompatibili, con onere della prova tuttavia a carico della Procura Regionale attrice, ma non ritiene di poter prestare adesione alla citata Decisione delle SS.RR., ravvisando tutte le condizioni per ricorrere al "motivato dissenso", alla luce delle circostanziate, convincenti e condivisibili argomentazioni prospettate dalla Sezione Giurisdizionale Abruzzo nella Sentenza nr. 46 del 29.04.2025, alle cui articolate e mirate motivazioni si formula espresso ed integrale rinvio senza necessità di ripercorrerle nuovamente nella loro interezza, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 39, comma 1, lettera d) del Codice di giustizia contabile e 118 delle disposizioni di attuazione del C.P.C.; questa Sezione, in definitiva, in disparte la circostanza non certo trascurabile ed anodina per cui la fattispecie affrontata dalle SS.RR. nella prefata Sentenza nr. 1/QM/2025 riguardava il comparto universitario, che presenta alcune indubbe peculiarità normative e procedurali, ritiene che l'articolo 53, comma 7, sia applicabile indistintamente sia alle situazioni di incompatibilità relativa, sia a quelle di incompatibilità assoluta, ossia per gli incarichi vietati e non autorizzabili, canone peraltro propugnato da una parte alquanto significativa della giurisprudenza di questa Corte, anche in secondo grado (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 27 del 2025, I

Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 42 del 2025, Sezione Giurisdizionale Lombardia, Sentenza nr. 54 del 2025, Sezione Giurisdizionale Toscana, Sentenza nr. 99 del 2025, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 170 del 2025). Depongono a favore della descritta asserzione, oltre alle puntuali e ponderate argomentazioni esplicitate nella menzionata Sentenza della Sezione Giurisdizionale Abruzzo, altre considerazioni complementari ed assorbenti: in primo luogo, la pronuncia delle SS.RR. nr. 1/QM/2025 contiene alcune allitterazioni tra loro contraddittorie, non certo univoche e dal significato proteiforme, tanto che diversi ed autonomi capoversi della stessa sono stati richiamati, a seconda del rispettivo punto di caduta finale, sia dalla giurisprudenza che reputa di associarsi al principio di diritto espresso dal massimo Consesso della Magistratura contabile (III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 75 del 2025), sia da quella che invece ritiene motivatamente di discostarsi dallo stesso (I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 42 del 2025 citata); in secondo luogo, una lettura costituzionalmente orientata della norma in parola di cui al Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, atta a valorizzare e salvaguardare in modo effettivo il postulato fondamentale consacrato dall'articolo 3 della Carta, osta all'accoglimento del principio di diritto propugnato dalle SS.RR. secondo la sua lettura definita "evolutiva", posto che situazioni indubbiamente molto più gravi e foriere di notevoli conseguenze pregiudizievoli per il corretto esercizio della funzione pubblica, afferenti alle attività assolutamente incompatibili e pertanto proibite, garantirebbero paradossalmente al dipendente indebito percettore un trattamento decisamente più favorevole e vantaggioso, considerato che sul

Pubblico Ministero contabile, a differenza degli incarichi astrattamente autorizzabili, graverebbe comunque l'onere di dimostrare la sussistenza del danno sotto il profilo qualitativo o quantitativo, quale violazione del sinallagma contrattuale, sebbene potendo ricorrere a fattori di giudizio presuntivi purché gravi, precisi e concordanti. In tale prospettiva, l'inciso delle SS.RR. secondo il quale il delineato "asse probatorio" non può costituire un "elemento giuridicamente apprezzabile" nell'ambito del confronto tra le due fattispecie, non appare persuasivo, atteso che il preciso riparto dell'onere probatorio da sempre rappresenta l'architrave e l'intima essenza di ogni processo in qualsiasi ordinamento giuridico; in terzo luogo, l'interpretazione restrittiva indicata dalle SS.RR. si presenta logicamente non aderente ai menzionati canoni prioritari sanciti dagli articoli 97 e 98 della Costituzione, determinando conseguenze irragionevoli, poiché consentirebbe al pubblico dipendente infedele, al di là dell'applicazione delle misure disciplinari e, non ultima, della sanzione della decadenza dall'impiego, le quali tuttavia hanno una finalità del tutto diversa da quella risarcitoria e tipizzata propria dell'articolo 53, comma 7, di svolgere contemporaneamente due attività lavorative, quella di pubblico impiego a tempo pieno e quella privata, parallela alla prima, anche per moltissimi anni come nella presente vicenda, ricevendo e trattenendo sia lo stipendio che la retribuzione attinente alla seconda attività vietata in costanza di rapporto di impiego pubblico, senza temere alcuna concreta conseguenza economica di tale gravissima ed ingiustificabile infedeltà e, quindi, incentivando lo stesso lavoratore a svolgere una doppia e contestuale professione a discapito delle legittime aspettative dell'Ente pubblico di appartenenza; in quarto luogo, le due figure

concernenti l'incompatibilità assoluta e quella relativa, per un verso, come un Giano bifronte, sono entrambe riconducibili all'obbligazione restitutoria, peraltro predeterminata dallo stesso legislatore con rilevanti ricadute positive in punto di certezza ed uniformità relativamente alla liquidazione del pregiudizio, e costituiscono indubbiamente una violazione del dovere di esclusività della prestazione pubblica, per altro verso, sono accomunate da due elementi unificanti ed omogenei, nonché tra loro strettamente interdipendenti, afferenti alla sussistenza di incarichi retribuiti secondo la definizione dell'articolo 53, comma 6, ossia tutti gli incarichi, anche occasionali (quindi a maggior ragione quelli continuativi ed abituali), non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso, ed all'assenza di qualsivoglia autorizzazione in funzione del successivo comma 7, essendo del tutto irrilevante la circostanza che la genesi di siffatta condizione derivi da uno specifico inadempimento del dipendente pubblico, da un provvedimento negativo dell'Amministrazione a seguito dell'istanza dell'interessato o da un impedimento legale insuperabile e vincolante poiché relativo ad un divieto normativamente consacrato.

In ogni caso, anche volendo seguire uno dei canoni di diritto comunque esplicitati in modo espresso dalle SS.RR. nella Sentenza nr. 1/QM/2025, osserva in via subordinata la Sezione, che, nell'ipotesi di incarichi assolutamente proibiti e non autorizzabili, 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 del fascicolo processuale e tenendo conto che la percezione del compenso "costituisce, di

per sé, una prova del mancato adempimento dell'obbligo di esclusività"; nel caso specifico, gli accertamenti esperiti dai militari della Guardia di Finanza hanno consentito di acclarare in modo inoppugnabile che il convenuto ha ricevuto mensilmente la retribuzione dal Corriere dello Sport quale dipendente a tempo indeterminato a partire dal 2004, con l'effetto che la preclara violazione del dovere di esclusività per un lunghissimo periodo ventennale, nonché la percezione continuativa di somme annuali a tale titolo non certo modeste, in diretta connessione con la sussistenza del requisito soggettivo del dolo, identificano elementi oggettivi e sufficienti per presumere la sussistenza di un rilevante nocumento patito dall'Ente autonomo di appartenenza, derivante dalla dispersione costante di energie lavorative, sotto l'aspetto quantitativo e qualitativo, che avrebbero dovuto essere dedicate integralmente all'esercizio della pubblica funzione, pari ad almeno il totale dei compensi incassati a fronte di una stabile attività lavorativa privata assolutamente vietata e contraria alle norme basilari dell'ordinamento giuridico, comprese quelle a rilevanza costituzionale, in materia di pubblico impiego.

Sul versante della quantificazione del pregiudizio cagionato, preme porre l'accento sulla circostanza che il richiamato comma 7 dell'articolo 53 del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 stabilisce in modo assolutamente chiaro che, in caso di inosservanza del suddetto divieto contemplato dal comma in parola, "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”; ne discende, quale diretto corollario, che l’intera somma incamerata dal suddetto dipendente per l’attività professionale svolta in seno al Corriere dello Sport, al lordo delle ritenute fiscali in virtù della pronuncia delle Sezioni Riunite di questa Corte nr. 13/QM/2021, deve essere riversata a beneficio dell’Ente di appartenenza, a prescindere dalle spese e dagli oneri sostenuti a fronte degli importi conseguiti, considerato che la disposizione in rassegna si riferisce testualmente ai compensi incassati senza menzionare alcuna deduzione e limitazione o, comunque, non evocando elementi che anche solo indirettamente possano attagliarsi al concetto di reddito prodotto quale differenza tra componenti positivi e negativi. L’evento di danno, identificato dal mancato riversamento all’erario delle somme incassate da parte dell’indebito percettore dei compensi, identifica una fattispecie comunque riconducibile alla responsabilità amministrativa tipizzata a carattere risarcitorio, come già in precedenza lumeggiato, in funzione delle articolate e condivisibili motivazioni esplicitate nella Sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, nr. 26/QM/2019. Quanto agli oneri contributivi, occorre sottolineare, per un verso, che la difesa del convenuto non ha dimostrato che le somme incassate dal proprio assistito ed oggetto della pretesa risarcitoria postulata in citazione dalla Procura Regionale siano comprensive anche dei prefati contributi, in quanto deve ritenersi che gli importi comunicati dai militari del Corpo e ricavati dall’analisi della certificazione fiscale emessa dal Corriere dello Sport e risultante nella banca dati, siano esposti al lordo delle sole ritenute fiscali trattandosi di lavoro dipendente, come del resto indicato espressamente nella segnalazione di danno, per altro verso, potrebbero in ogni caso essere invocati per analogia

sul crinale degli oneri previdenziali gli stessi argomenti utilizzati dalle SS.RR. nella predetta Sentenza nr 13/QM/2021 a proposito dei prelievi fiscali, essendo comune e sovrapponibile la radice ermeneutica. Il totale delle retribuzioni lorde percepite dal convenuto nel periodo in questione è pari ad Euro 226.604,86.

Pacifica la sussistenza del nesso causale, attesa l'inconsistenza della tesi difensiva che vorrebbe teorizzare un contributo eziologico anche in capo ai diversi committenti che non hanno richiesto l'autorizzazione all'Ente civico di appartenenza, sul rilievo assorbente che il menzionato AMISANI in qualità di dipendente pubblico identificava l'unico soggetto, rispetto agli Organi gestionali nell'ambito dei molteplici Enti conferenti gli incarichi, che, da un lato, era indubbiamente al corrente di tale obbligo giuridico, come sarà di seguito esplicitato nell'ordito motivazionale, dall'altro, aveva perfetta cognizione della propria situazione personale e delle incompatibilità previste dalla pertinente legislazione, residua alla delibazione della Sezione la valutazione circa l'inquadramento del requisito soggettivo; la condotta dannosa perpetrata dal convenuto, secondo l'ipotesi propugnata dal Pubblico Ministero contabile nell'atto introduttivo, è connotata dal dolo poiché scientemente e volutamente preordinata a celare all'Amministrazione di appartenenza l'effettuazione di attività di lavoro dipendente presso un soggetto privato con contratto a tempo indeterminato. Siffatta contestazione appare indubbiamente condivisibile e persuasiva, confutando dalle fondamenta l'obiezione della difesa che ha invocato il difetto anche della colpa grave, sul rilievo che il menzionato dipendente, a parere di questi Giudici, era perfettamente a conoscenza dell'incompatibilità assoluta tra

l'esercizio continuativo dell'attività di dipendente presso il Corriere dello Sport, in essere sin dall'anno 2004, ed il suo "status" di funzionario pubblico a tempo pieno, tanto che intenzionalmente, secondo il canone del comportamento volutamente difensivo, non ha mai rappresentato al Comune di Cagliari in modo analitico e circostanziato, come sarebbe stato suo dovere ineludibile, tutti i profili essenziali, temporali e modali, della sua seconda prestazione lavorativa, trincerandosi dietro affermazioni strumentalmente elaborate per risultare volutamente frammentarie e sibilline, utilizzando il termine generico di collaborazione e tentando di giustificare all'esterno la sua condotta con una personale interpretazione estensiva, non certo imparziale e comunque del tutto fallace, dell'articolo 53, comma 6, lettera a) del suddetto Decreto Legislativo nr. 165 del 2001. Il divieto di svolgere stabilmente un'attività di lavoro dipendente all'interno di un'organizzazione imprenditoriale privata, in costanza di pubblico impiego, violato con estrema disinvoltura ed in maniera ininterrotta per un arco temporale di ben due decenni, si appalesa talmente chiaro ed evidente che chiunque è certamente in grado di percepirlo nella sua esatta portata, a prescindere da una pertinente qualificazione in materia, con il precipitato che la Sezione ravvisa chiaramente nella condotta antigiuridica pluriennale del nominato AMISANI il dolo penalistico diretto fondato sulla precisa volontà dell'evento dannoso, tesa in conclusione ad eludere intenzionalmente la tassativa prescrizione imposta dal legislatore per ottenere indebiti vantaggi economici personali, che altrimenti gli sarebbero stati sicuramente negati; non è superfluo rammentare, inoltre, che la Legge nr. 150 del 2000 attiene proprio alla comunicazione istituzionale promossa dalle P.A., che costituisce il perimetro elettivo

dell'attività istituzionale demandata al citato funzionario, per cui l'impedimento fissato dall'articolo 9, comma 4, della citata fonte normativa, chiaro e facilmente intellegibile, non poteva certo sfuggire alla cognizione di un giornalista esperto come l'odierno convenuto, peraltro laureato in giurisprudenza come si evince dal suo stesso CV. Merita sottolineare, infine, come efficacemente dedotto dalla Procura Regionale in citazione, che tra le FAQ dell'Ordine dei giornalisti, a commento del predetto articolo 53, comma 6, del TUPI, si legge la seguente affermazione eloquente e perentoria: "In ogni caso, si invita sempre e comunque, per ragione di competenza nonché per spirito di leale collaborazione tra PP.AA., a consultare il Dipartimento della Funzione Pubblica nonché la dirigenza dell'Amministrazione datrice di lavoro per delucidazioni e approfondimenti in merito alla possibile sussistenza di prassi specifiche".

D'altro canto, il requisito soggettivo del dolo può essere integrato anche con una condotta semplicemente omissiva, quindi al cospetto del mero silenzio serbato maliziosamente su alcune circostanze da chi abbia il dovere giuridico di farle comunque conoscere, o comunque con un contegno fuorviante ed ingannevole; soffermandosi sul versante dell'elemento in rassegna, dagli atti di causa emerge pertanto in maniera palese un comportamento del convenuto caratterizzato pure dal dolo di natura contrattuale, che si è esplicato nell'omessa ostensione dettagliata al Comune di Cagliari della sua attività di lavoro dipendente a tempo indeterminato presso il Corriere dello Sport, utilizzando strumentalmente lo scudo di un termine vago ed indeterminato come quello di collaborazione e, quindi, accettando tutti i rischi del suo comportamento reticente. Negli ultimi anni la

giurisprudenza della Corte dei Conti (ex multis Sezioni Riunite, Sentenza nr. 18/QM/1996, I Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 351 del 2009, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 74 del 2017, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza nr. 1015 del 1999, Sezione Giurisdizionale Umbria, Sentenza nr. 390 del 2004, Sezione Giurisdizionale Emilia Romagna, Sentenza nr. 998 del 2007, Sezione Giurisdizionale Sicilia, Sentenza nr. 1707 del 2008, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenza nr. 294 del 2009, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza nr. 161 del 2011, Sezione Giurisdizionale Campania, Sentenza nr. 1397 del 2011, Sezione Giurisdizionale Toscana, Sentenza nr. 60 del 2017, Sezione Giurisdizionale Sardegna, Sentenze nr. 228 del 2022 e nr. 84 del 2023) ha individuato nel giudizio di responsabilità amministrativa, che presenta un fondamento di natura contrattuale ed è caratterizzato dall'inadempimento di preesistenti doveri ed obblighi nascenti dal rapporto di servizio, la possibilità di contestare il dolo cosiddetto contrattuale o "in adimplendo"; quest'ultimo si differenzia dal dolo penale, al quale è assimilabile il dolo extracontrattuale produttivo di responsabilità aquiliana, in quanto attiene all'inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte. Il dolo cosiddetto "erariale", infatti, deve essere inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla 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 ed alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

Rimanendo sempre sul medesimo crinale occorre aggiungere, tuttavia, che anche laddove non fosse riscontrabile il requisito soggettivo del dolo, ipotesi

decisamente da escludere per le ragioni sopra tratteggiate, sarebbe comunque certamente ravvisabile nel comportamento serbato dal convenuto, con apprezzamento “ex ante”, la colpa grave, per una serie di argomentazioni tra loro connesse e complementari: 1) in prima battuta, merita focalizzare l’attenzione sul fondamentale principio tralazio secondo il quale “ignorantia legis non excusat”, considerato che la colpa grave al cospetto di una palese ed incontestabile violazione di Legge può essere esclusa unicamente in presenza di situazioni eccezionali e del tutto peculiari, in cui si cumulano sia profili soggettivi che oggettivi di carattere straordinario, i quali tuttavia non ricorrono affatto nella presente fattispecie; 2) in seconda battuta, il predetto funzionario si è posto in aperto contrasto pure con i canoni generali dell’ordinamento giuridico afferenti alla diligenza ed alla prudenza, poiché ha confidato ostinatamente nella sua interpretazione personale e strumentale, del tutto abnorme e fallace, circa l’amplissimo raggio d’azione del prefato articolo 53, comma 6, lettera a), senza svolgere in modo trasparente, come sarebbe stato un suo preciso ed ineludibile onere, alcun tipo di approfondimento o verifica, in contraddittorio con l’Amministrazione, come suggerito dall’Ordine dei giornalisti, circa l’esatto perimetro della descritta fattispecie liberalizzata in ordine alla categoria della collaborazione occasionale, così evitando di rappresentare in modo circostanziato i diversi aspetti della prestazione svolta quale dipendente a tempo indeterminato della testata giornalistica in rassegna; 3) in terza battuta, il convenuto è un funzionario con alle spalle molti anni di servizio, dotato per definizione in virtù della sua pluriennale esperienza professionale di elevata qualificazione e specializzazione non solo naturalmente nel settore della comunicazione

istituzionale ma pure in quello concernente gli obblighi ed i doveri del dipendente pubblico derivanti dal suo “status”, nonché di un patrimonio culturale vasto e profondo, per cui avrebbe dovuto conoscere le plurime disposizioni normative che disciplinano in modo rigoroso l’incompatibilità tra il rapporto di pubblico impiego e l’esercizio dell’attività di lavoro dipendente continuativa a favore di un soggetto privato e, di conseguenza, avrebbe dovuto percepire immediatamente l’esigenza, astenendosi dal farsi scudo unilateralmente con la suddetta tesi personale frutto di una errata esegesi estensiva, di informare senza indugio il Comune di Cagliari in maniera dettagliata ed analitica circa le prestazioni professionali svolte a titolo di lavoro subordinato stabile presso il Corriere dello Sport, se non altro per chiarire in profondità la vicenda ed acquisire il necessario punto di vista dell’Ente territoriale, posto che, come già tratteggiato in precedenza, la valutazione finale in ordine alla citata compatibilità non spettava certo a lui, bensì evidentemente, almeno nella fase amministrativa, all’insindacabile apprezzamento conclusivo dei competenti Organi interni dell’Ente locale.

In ultima analisi, prendendo l’abbrivo dalle descritte osservazioni, appaiono chiaramente riconoscibili nella condotta omissiva e reticente, indubbiamente inescusabile, del suddetto AMISANI profili di massima negligenza e di macroscopica trascuratezza dei propri fondamentali doveri di servizio, i quali certamente integrano la “culpa lata” o colpa grave, la cui nitida definizione, secondo l’insegnamento del giurista Ulpiano tramandato nei secoli, consiste nel “non intelligere quod omnes intelligunt”, ossia nel non comprendere ciò che tutti sono in grado di capire (ex multis, Cassazione, SS.UU., nr. 43 del 1996).

Per quanto riguarda invece la seconda posta di danno, concernente le prestazioni professionali che il patrocinatore del convenuto ha definito minori, la tesi dedotta dalla difesa appare fondata e deve essere accolta, sebbene nei limiti di seguito indicati.

L'articolo 53, comma 6, lettera a), più volte richiamato in precedenza, stabilisce che sono esclusi dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione i compensi e le prestazioni derivanti dalla "collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili"; la formulazione della disposizione in parola, secondo una piana e lineare attività di esegesi, riguarda non solo le collaborazioni specificate testualmente dal legislatore ma pure quelle comunque omogenee e conformi che hanno la medesima radice funzionale e classificatoria, rientranti nella parola "simili". Ne discende che tutte le prestazioni della specie contestate dalla Procura Regionale, tranne due, devono in realtà considerarsi liberalizzate perché assimilabili alle collaborazioni enucleate dalla norma, in particolare quelle rese a favore delle Agenzie di stampa ed Organismi editoriali o strutture affini, poiché costituiscono espressione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero alla luce dell'articolo 21 della Carta fondamentale (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 449 del 2019), argomentazione che consente, unitamente al loro carattere di incarichi pacificamente occasionali, di superare il divieto sancito dall'articolo 9, comma 4, della suddetta Legge nr. 150 del 2000. Sono tuttavia escluse dall'applicabilità del prefato articolo 53, comma 6, lettera a), per difetto dei relativi presupposti, sia le prestazioni rese dal nominato AMISANI negli anni 2015, 2016 e 2018, per un totale di Euro 1.350,00, a favore dapprima della ditta individuale Daniele Pusceddu e successivamente della

s.a.s. Daniele Pusceddu & C., come peraltro riconosciuto dalla stessa difesa del convenuto, trattandosi di interviste effettuate presso medici, ma anche quelle svolte nell'anno 2013, per un importo complessivo di Euro 4.175,54, nei confronti della Tiemme Officine Grafiche s.r.l., ravvisandosi in questo caso rapporti di natura meramente commerciale, fermo restando che nell'ipotesi di eccezioni alla regola generale l'onere probatorio ricade sempre sulla parte convenuta, la quale per questi due incarichi non ha assolto siffatto obbligo. In conclusione, possono essere addebitate al suddetto dipendente, per carenza della necessaria autorizzazione dell'Ente civico di appartenenza, unicamente quest'ultime prestazioni che esulano dal regime liberalizzato di cui alla fonte normativa in rassegna, per un ammontare globale di Euro 5.525,54. Anche in questa evenienza è ravvisabile il requisito soggettivo del dolo, considerato che il convenuto era perfettamente a conoscenza dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione per tale tipologia di prestazioni non liberalizzate, avendo correttamente presentato alcune istanze al fine di ottenere la prevista autorizzazione per lo svolgimento di incarichi universitari retribuiti, concessa dal Comune di Cagliari; in ogni caso, sussisterebbe in modo preclare la colpa grave per le plurime e connesse motivazioni già in precedenza tratteggiate.

Per tutto quanto precede, il Collegio condanna Giuseppe AMISANI al pagamento in favore del Comune di Cagliari, a titolo di dolo, per l'importo di Euro 232.130,40, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno, identificato nella presente fattispecie alla data del 04.04.2024 in cui è stata accertata l'ultima retribuzione indebita percepita come dipendente della menzionata testata giornalistica, sino alla

pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della giustizia contabile, seguono la soccombenza del convenuto e vanno liquidate come al dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando,

CONDANNA

Giuseppe AMISANI al pagamento in favore del Comune di Cagliari, a titolo di dolo, per l'importo di Euro 232.130,40, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno sino alla pubblicazione della presente Sentenza ed agli interessi legali calcolati dalla pubblicazione della Sentenza sino al soddisfo.

Le spese di giudizio computate dalla Segreteria in Euro 77,10, seguono la soccombenza del convenuto e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del giorno 18 settembre 2025.

Il Giudice Estensore

(f.to digitalmente T. Parisi)

Il Presidente

(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 19/11/2025

Il Dirigente

(f.to digitalmente P. Carrus)