Sent. n. 33/2025

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 Elena BRANDOLINI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. **26062** del Registro di Segreteria, promosso dal Procuratore Regionale contro GAVAUDO' Fernanda, nata a Cagliari il 05.08.1966 (GVDFNN66M45B354D), rappresentata e difesa dall'Avvocato Sandro PISEDDU (PSDSDR60E12G122), presso il cui studio sito in Cagliari, Via Dante Alighieri, nr. 42, ha eletto domicilio (P.E.C. segreteria@pec.studiolegalepiseddu.it);

Uditi, nella pubblica Udienza dell'11 dicembre 2024, con l'assistenza in qualità di Segretario della Dott.ssa Francesca SERRA, il relatore Consigliere Dott. Tommaso PARISI, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Dott.ssa Elisabetta USAI, e l'Avvocato Emanuela M. MUSIO, delegata dall'Avvocato Sandro PISEDDU, legale della convenuta;

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della citata causa;

Ritenuto in

FATTO

Con segnalazione del 20.04.2018, integrata con ulteriori note trasmesse nel corso degli anni 2022 e 2023, la Dirigente del Servizio Sviluppo Organizzativo e Risorse Umane del Comune di Cagliari, a seguito di una verifica condotta su un gruppo di 36 dipendenti estratti a campione, per mezzo di accertamenti richiesti all'Agenzia delle Entrate, Direzione Provinciale alla sede, i cui esiti sono stati rassegnati all'Amministrazione civica con nota protocollata in data 03.11.2016, ha fornito notizia alla Procura Regionale attrice della percezione da parte di Fernanda GAVAUDO', odierna convenuta, di un reddito nel 2007 ulteriore rispetto a quello derivante dall'attività lavorativa istituzionale, pari ad Euro 3.225,00 al lordo dell'imposizione fiscale, erogato da Claudio Papoff in qualità di Agronomo e nello stesso tempo dirigente sovraordinato in servizio presso il suddetto Ente locale. Con missiva datata 23.11.2016, notificata il successivo 02.12.2016, esplicitamente indirizzata a produrre anche gli effetti interruttivi della prescrizione, il citato Comune invitava la menzionata dipendente a fornire le proprie controdeduzioni al riguardo; seguiva nel corso del 2017 una copiosa e serrata corrispondenza tra le parti, durante la quale la predetta GAVAUDO', da un lato, affermava la riconducibilità del suddetto reddito conseguito nel 2007 all'incarico di "collaborazione alla redazione del PUC" a favore del Comune di Villaspeciosa, previamente autorizzato dall'Ente civico di appartenenza con atto del 16.03.2007, eccependo tuttavia la prescrizione quinquennale, dall'altro, ammetteva di aver percepito il prefato pagamento non già dal Comune di Villaspeciosa bensì dal suddetto Papoff nella veste di Agronomo presso quest'ultimo Ente autonomo e facente parte del relativo

Gruppo di lavoro, nonché capo servizio della convenuta nell'ambito del Comune di Cagliari, circostanza messa in risalto dall'Ente civico in rassegna a seguito della comunicazione pervenuta dal Comune di Villaspeciosa circa l'assenza di qualsivoglia rapporto contrattuale intervenuto con la citata dipendente.

Non ritenendo sufficienti i chiarimenti rappresentati dalla medesima, l'Ente locale dopo avere esperito una approfondita ed articolata istruttoria sulla documentazione depositata dalla suddetta GAVAUDO', con nota del 04.03.2022 interrompeva nuovamente la prescrizione dopo l'ultima costituzione in mora risalente all'11.05.2017 ed intimava perentoriamente alla funzionaria di versare nelle casse comunali la somma di Euro 2.616,64, quale importo al netto della ritenuta a titolo d'acconto, comprensiva della cifra di Euro 36,64 per interessi, derivante da prestazione extralavorativa non autorizzata; la convenuta dapprima chiedeva di poter procedere alla restituzione rateizzata della cifra in parola, con nota del 27.01.2023, ma successivamente, revocando espressamente la precedente istanza, con comunicazione del 05.02.2023 ribadiva le argomentazioni sino a quel momento prospettate in ordine alla sussistenza di una formale autorizzazione concessa dal Comune di Cagliari.

Per la stessa vicenda veniva instaurato un procedimento disciplinare nei confronti della richiamata funzionaria, conclusosi con l'irrogazione di una sanzione tempestivamente impugnata dalla suddetta GAVAUDO' dinanzi al competente Giudice del lavoro; la dipendente risultava vittoriosa nel giudizio di primo grado, per effetto della Sentenza del Tribunale di Cagliari nr. 161 del 2022 che rilevava l'avvio della relativa azione oltre il termine di 60 giorni

dall'accertamento dell'infrazione prevista dal CCNL, ed attualmente il procedimento risulta pendente in secondo grado.

Ravvisata in relazione ai fatti sopra descritti l'esistenza di profili di responsabilità amministrativa a carico della convenuta, connotata dal requisito soggettivo del dolo, per il danno patrimoniale subito dal Comune di Cagliari e derivante dalla mancata entrata afferente all'omesso riversamento del compenso percepito per lo svolgimento di lavoro autonomo relativo al periodo di imposta 2007, quale attività extraistituzionale non autorizzata, pari ad Euro 3.225,00, 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, atteso che il provvedimento del 16.03.2007 adottato dall'Ente civico atteneva ad una prestazione da svolgere a favore di altra Amministrazione, nella specie il Comune di Villaspeciosa, e non di un privato o di altro dipendente pubblico, la Procura Regionale ha notificato alla stessa in data 02.10.2023 l'invito a dedurre previsto dall'articolo 67 del Codice di giustizia contabile.

La convenuta ha presentato deduzioni scritte senza chiedere l'audizione personale; le argomentazioni difensive prospettate dalla presunta responsabile nella fase preprocessuale, tuttavia, non sono apparse idonee a superare i motivi dell'addebito.

Per quanto esposto in narrativa, l'Ufficio Requirente adottava consequenzialmente atto di citazione in giudizio in data 06.12.2023, con cui veniva contestata alla predetta dipendente la somma di Euro 3.225,00, quale pregiudizio patrimoniale arrecato al menzionato Ente autonomo con la propria condotta, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.

La nominata GAVAUDO' si è costituita in giudizio con memoria depositata in data 21.11.2024, conferendo la rappresentanza all'Avvocato Sandro PISEDDU. Nel libello difensivo il legale, nel contestare in radice il fondamento della domanda attrice, ha precisato che la propria assistita è stata regolarmente autorizzata dall'Ente civico di appartenenza per la collaborazione alla redazione del PUC per conto del Comune di Villaspeciosa, che la medesima ha effettivamente svolto diverse attività tecniche al riguardo dichiarando tempestivamente le somme percepite, che la contestazione formulata dalla Procura Regionale riveste un carattere meramente formale, basandosi unicamente sulla circostanza che il compenso è stato pagato dal citato Papoff, nella veste di professionista incaricato, che tale elemento si rivela tuttavia del tutto ininfluente e non può inficiare la validità dell'autorizzazione concessa dall'Amministrazione di appartenenza, con il precipitato che deve essere indubbiamente privilegiata una lettura sostanziale e complessiva della vicenda in rassegna, e che, infine, difetta apertamente il requisito soggettivo del dolo teorizzato da parte pubblica, ma pure quello della colpa grave, atteso che la suddetta funzionaria ha sempre agito con trasparenza, correttezza e buona fede.

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 l'azione risarcitoria è supportata dalla circostanza decisiva che il compenso è stato corrisposto alla convenuta dal menzionato Papoff.

L'Avvocato MUSIO, nel confermare tutte le eccezioni formulate nella

comparsa, ha sottolineato che dalla documentazione relativa al PUC del Comune di Villaspeciosa emerge che la propria assistita ha partecipato, in qualità di collaboratrice, alla redazione dello stesso, e che quest'ultima ha sempre agito con trasparenza e correttezza, per cui la circostanza del pagamento da parte del citato Papoff riveste un ruolo assolutamente marginale ed ininfluente.

Seguiva una breve replica della Procuratrice Regionale.

Considerato in

DIRITTO

La domanda risarcitoria è fondata e merita integrale accoglimento.

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 dalla convenuta al Comune di Cagliari, secondo la ricostruzione della Procura Regionale, nell'accezione in precedenza delineata qualificabile come mancata entrata, in diretta connessione con lo svolgimento di attività professionale nel 2007 non rientrante nell'autorizzazione rilasciata dall'Ente civico in rassegna.

Non essendo state sollevate dalla difesa questioni pregiudiziali e preliminari, la Sezione procederà alla disamina delle articolate argomentazioni di merito poste a fondamento dell'azione di responsabilità da parte dell'Ufficio Requirente, e delle correlate controdeduzioni esternate dal legale della convenuta.

In tale visuale, questi Giudici ritengono assolutamente persuasiva e convincente la tesi accusatoria prospettata dall'Ufficio Requirente nell'atto di citazione. Con riferimento all'ipotesi di danno attinente all'applicazione delle

disposizioni contemplate dall'articolo 53, comma 7, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001 e successive modificazioni nei confronti della convenuta, in qualità di dipendente pubblico, 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 dall'Ufficio Ispettivo incardinato nel Servizio Sviluppo Organizzativo e Risorse Umane del Comune di Cagliari, mediante la richiesta di dati ed informazioni all'Agenzia delle Entrate, 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 la convenuta, in costanza di rapporto di impiego a tempo pieno, ha svolto attività retribuita professionale non rientrante nell'autorizzazione concessa dall'Amministrazione di appartenenza, a fronte della quale ha percepito nell'anno 2007 un reddito corrispondente all'importo lordo di Euro 3.225,00. La delineata condotta realizzata dalla suddetta GAVAUDO' integra pacificamente la violazione dei doveri e degli obblighi di servizio del dipendente pubblico; in tale ottica, preme evidenziare, in primo luogo, che la suddetta autorizzazione non assolve una funzione meramente formale, dovendo accertare che l'attività esterna sia in concreto compatibile con le funzioni svolte dal dipendente in regime di tempo pieno per l'Amministrazione di appartenenza, non soltanto con riferimento all'eventuale conflitto di interessi, ma anche in relazione al principio generale

del buon andamento dell'Ente pubblico. Tale assunto appare corroborato dal comma 5 del menzionato articolo 53, laddove il legislatore ha testualmente stabilito che l'autorizzazione all'esercizio di incarichi è disposta dall'Organo competente secondo criteri oggettivi e predeterminati, "che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della Pubblica Amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente". In conclusione, nella radice interpretativa della suddetta disposizione è possibile rinvenire, ad avviso della Sezione, un preciso, nitido e diretto riferimento ad un necessario apprezzamento concernente la stessa prestazione lavorativa del dipendente, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, che non può risultare pregiudicata, o anche soltanto intaccata o limitata, dall'effettuazione dell'incarico esterno.

Al riguardo, la censura sollevata dalla difesa nella comparsa, imperniata sostanzialmente sul presunto carattere meramente formale della violazione riscontrata, poiché la circostanza che il compenso sia stato pagato dal citato Papoff, nella veste di professionista incaricato, rappresenta un elemento del tutto ininfluente e non può inficiare la validità dell'autorizzazione concessa dall'Amministrazione di appartenenza, con il precipitato che deve essere indubbiamente privilegiata una lettura sostanziale e complessiva della vicenda in rassegna, non sollecita il favorevole avviso della Sezione e deve essere disattesa; la parabola argomentativa sviluppata sul punto dal legale presta il fianco, infatti, all'ovvia considerazione secondo cui il procedimento che ha portato al rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune di Cagliari

è viziato in radice, ed in modo insanabile, sotto un duplice e coesistente profilo riconducibile alla condotta reticente e fuorviante della convenuta, la quale nell'istanza datata 14.01.2007 e protocollata il 02.03.2007 ha dichiarato che l'incarico sarebbe stato svolto per conto del Comune di Villaspeciosa. Siffatto comportamento, da un lato, non ha consentito al competente Ufficio dell'Amministrazione, in particolare il Servizio del Personale che ha emesso il provvedimento del 16.03.2007, di svolgere il necessario e rigoroso apprezzamento, imposto dal suddetto articolo 53, comma 5, su tutti i risvolti, non solo quantitativi ma anche qualitativi in funzione dell'effettivo committente, rivenienti dalla richiesta presentata dalla convenuta, dall'altro, ha impedito che venisse rilasciato un parere assolutamente imparziale, peraltro espressamente richiamato nel preambolo della suddetta autorizzazione, da parte del suddetto Papoff, in quanto quest'ultimo, nella veste di soggetto erogante il compenso nell'esercizio della sua attività professionale di Agronomo, versava in palese conflitto di interessi essendo nello stesso tempo il dirigente della menzionata GAVAUDO', che pertanto non era nelle condizioni di valutare in maniera obiettiva ed equidistante, per intuibili motivazioni, la sussistenza dei presupposti ai fini del rilascio di un parere favorevole per essere l'incarico compatibile rispetto alle esigenze di servizio. In altri termini, non si tratta quindi di aspetti unicamente formali, come sostenuto con enfasi dal patrocinatore della convenuta, bensì di elementi concreti e sostanziali che hanno totalmente contaminato ed alterato sin dall'origine ed in profondità, per effetto di una palese commistione di ruoli, la procedura di rilascio dell'autorizzazione in parola, tenendo conto che, laddove la dipendente avesse correttamente indicato nella sua istanza che il

committente sarebbe stato il proprio capo servizio, il provvedimento avrebbe assunto un esito negativo con elevata probabilità prossima alla certezza, per le molteplici e connesse ragioni in precedenza lumeggiate.

Sul versante 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 dalla suddetta dipendente per l'attività professionale non autorizzata, 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, poiché incamerati in assenza di autorizzazione, identifica una fattispecie comunque riconducibile alla responsabilità amministrativa tipizzata a carattere risarcitorio, in funzione

delle articolate e condivisibili motivazioni esplicitate nella Sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte, nr. 26/QM/2019.

Pacifica la sussistenza del nesso causale, residua alla delibazione della Sezione la valutazione circa l'inquadramento del requisito soggettivo; la condotta dannosa perpetrata dalla convenuta, 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 il reale soggetto che affidava l'incarico e remunerava la dipendente. Siffatta contestazione appare indubbiamente condivisibile e persuasiva, confutando dalle fondamenta l'obiezione del difensore che ha invocato il difetto anche della colpa grave, sul rilievo che la menzionata funzionaria era perfettamente a conoscenza dell'obbligo ineludibile, perché del tutto scontato, di indicare nella domanda di autorizzazione l'effettivo committente dell'incarico retribuito, allo scopo di consentire al Comune di Cagliari di svolgere un'attività istruttoria oculata, meditata e, soprattutto, informata. D'altro canto, il requisito soggettivo del dolo, come in precedenza lumeggiato, può essere integrato anche con una condotta parzialmente omissiva, quindi al cospetto di una strumentale rappresentazione dei presupposti di fatto differenti da quelli reali, o, comunque, non del tutto veritieri, da chi abbia il dovere giuridico di farli conoscere in maniera precisa e puntuale; soffermandosi sul versante dell'elemento in rassegna, dagli atti di causa emerge pertanto un comportamento della predetta GAVAUDO' caratterizzato dal dolo di natura contrattuale, che si è concretizzato nella mancata esplicitazione dell'effettivo committente dell'incarico pur essendo sicuramente edotta dell'obbligatorietà di tale indicazione essenziale. 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 o dei doveri di servizio che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

Per tutto quanto precede, il Collegio condanna Fernanda GAVAUDO' al pagamento in favore del Comune di Cagliari, a titolo di dolo, per l'importo di

Euro 3.225,00, oltre alla rivalutazione monetaria dal momento di consumazione del danno, identificato nella presente fattispecie alla data del 03.11.2016 in cui è stata acclarata la percezione del compenso per l'attività extraistituzionale, 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 della convenuta 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

Fernanda GAVAUDO' al pagamento in favore del Comune di Cagliari, a titolo di dolo, per l'importo di Euro 3.225,00, 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 73,18, seguono la soccombenza della convenuta e devono essere liquidate a favore dell'erario dello Stato.

Così deciso in Cagliari, nella Camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2024.

Il Giudice Estensore	Il Presidente
(f.to digitalmente T. Parisi)	(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 27/02/2025

Il Dirigente

(f.to digitalmente P. Carrus)