

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Angelo	CANALE	Presidente
Rossella	SCERBO	Consigliere
Piero	FLOREANI	Consigliere relatore
Domenico	GUZZI	Consigliere
Roberto	RIZZI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio sull'appello iscritto al n. 54836 del registro di segreteria
proposto da Casiana Caravella, rappresentata e difesa dagli avv.
Emanuel Foschi e Savino Tanzi,

contro

la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-
Romagna

avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna
11 aprile 2019 n. 53.

Visto l'atto introduttivo del giudizio e le conclusioni del
Procuratore generale rassegnate con atto del 17 aprile 2020.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 9 luglio 2020, il consigliere relatore
Piero Floreani, l'avv. Fabrizio Bucci, per delega, ed il Pubblico Ministero

in persona del vice procuratore generale Paolo Luigi Rebecchi.

Ritenuto in

FATTO

La Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, con la sentenza in epigrafe, si è pronunciata in ordine all'azione di danno proposta in confronto di Casiana CARAVELLA, assistente amministrativa di ruolo presso il Liceo scientifico A. Oriani di Ravenna, condannando la convenuta al pagamento, a favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, della somma di € 175.741,31, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo ed alle spese del giudizio.

La fattispecie riguarda una vicenda di responsabilità amministrativa accertata in relazione al danno erariale, derivante dalla violazione del divieto di svolgere attività incompatibili, consistito nella violazione dell'obbligo di riversamento del compenso percepito per lo svolgimento di attività professionali di amministrazione condominiale e gestione immobiliare.

L'appellante ha proposto i seguenti motivi d'impugnazione:

1) sul difetto di giurisdizione; sostiene che la domanda è circoscritta alla sola obbligazione di riversamento ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e che, dunque, prescinde dalla configurazione di un danno erariale, essendone omessi gli elementi costitutivi, sicché la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, in particolare poiché la competenza del giudice contabile si radicherebbe solo nel caso in cui sia possibile individuare un danno ulteriore rispetto

al recupero delle somme percepite. Per le entrate antecedenti l'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012, l'amministrazione, inoltre, aveva titolo per il recupero senza necessità di rivolgersi alla Procura regionale;

2) sull'eccezione di prescrizione, quanto meno parziale; rileva, a suo avviso, la conoscibilità dell'evento dannoso in seno all'amministrazione, mentre il doloso occultamento presuppone una condotta ulteriore rispetto a quella causativa del danno. Sulla premessa che il *dies a quo* deve individuarsi con riguardo alla percezione anno per anno, sostiene che il primo atto interruttivo sarebbe costituito dall'invito a fornire deduzioni, con la conseguenziale prescrizione del danno riferibile alle annualità dal 2005 al 2013;

3) insussistenza del dolo e/o della colpa grave; incontestato che non aveva mai richiesto al datore di lavoro alcuna autorizzazione a fronte del pluriennale esperimento di attività extra lavorative, l'appellante osserva che l'amministrazione non ha mai predisposto i criteri generali a base della concessione o del diniego delle autorizzazioni, circostanza che configura, a suo avviso, un inadempimento che libera il lavoratore dalla 'corrispondente obbligazione';

4) l'esatto ammontare in caso di restituzione; sostiene, infine, che l'interpretazione del richiamato art. 53 deve essere nel senso che la somma da recuperare è quella al netto delle imposte già corrisposte a titolo di ritenuta d'acconto, ovvero l'importo effettivamente entrato nella sfera patrimoniale del dipendente.

L'appellante ha chiesto la sospensione della sentenza

impugnata, sulla quale la Sezione, con ordinanza 27 novembre 2019 n. 59, ha dichiarato il non luogo a provvedere in ragione dell'effetto sospensivo *ope legis* previsto dall'art. 190, quarto comma, c.g.c.

Con atto in data 25 novembre 2019, si è costituito l'avv. Emanuel Foschi quale nuovo difensore dell'appellante, in luogo del precedente avv. Antonietta Carretta, del cui mandato ha comunicato l'avvenuta revoca. La difesa insiste su tutte le domande, eccezioni, istanze e ragioni sollevate nell'atto di intervento (*rectius*: appello), cui integralmente si riporta e da ritenersi trascritte e fatte proprie.

La Procura generale, nell'atto conclusionale, ha chiesto il rigetto dell'appello e la condanna anche alle spese del giudizio.

All'udienza, l'avv. Fabrizio Bucci ha rilevato che l'oggetto del giudizio attiene al solo obbligo di riversamento delle somme percepite e non al danno cagionato; ha sostenuto, in particolare, che la sua assistita ha regolarmente presentato le denunce dei redditi. Ha insistito sull'eccezione di prescrizione ed ha prospettato la mancanza di dolo nella fattispecie, concludendo per l'accoglimento dell'appello.

Il rappresentante del Pubblico ministero ha insistito per la reiezione dell'appello e per la conferma della sentenza impugnata.

Considerato in

DIRITTO

L'impugnazione mira all'accertamento dell'ingiustizia della sentenza di condanna in relazione ad una fattispecie di danno cagionato per effetto dello svolgimento di attività di lavoro autonomo non assistita dalla formale comunicazione all'Amministrazione di

appartenenza, imposta dalla legge, ai fini della valutazione di compatibilità dell'attività professionale con quella propria del rapporto di lavoro presso un istituto secondario pubblico d'istruzione.

L'appello è infondato per le seguenti ragioni.

L'art. 53, comma settimo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che i dipendenti pubblici non possano 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. Il comma settimo *bis*, aggiunto dall'art. 1, quarantaduesimo comma, lett. d) della legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce, inoltre, 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. I commi da 7 a 13 dell'articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, secondo comma, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo

svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, 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 dallo svolgimento delle attività ivi elencate.

La *ratio* della disposizione che si considera risiede nell'esigenza di tutelare l'interesse pubblico specifico al rispetto del dovere di esclusività del dipendente pubblico al di fuori delle ipotesi tipicamente ed espressamente stabilite e salvo autorizzazione, interesse il quale non è pertanto circoscritto alle manifestazioni ed alle condotte riconducibili al perimetro del corretto adempimento del rapporto di lavoro o di servizio con l'amministrazione di appartenenza. L'esigenza è garantita attraverso la previsione del dovere del dipendente di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione, al fine di consentire a quest'ultima il controllo circa la compatibilità dell'incarico extraistituzionale con l'incarico principale, sotto il profilo dell'esclusione di possibili conflitti di interesse e dell'adeguatezza delle energie lavorative destinate al rapporto di lavoro pubblico che ne consentano il proficuo svolgimento.

È pacifico in causa che l'appellante non aveva informato l'amministrazione di appartenenza circa l'esercizio dell'attività di lavoro estranea al rapporto d'impiego; l'emersione del fatto dannoso è conseguita alle verifiche svolte dall'Ispettorato della Funzione Pubblica e dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Ravenna ed alla comunicazione effettuata al dirigente scolastico con la nota

riservata dell'11 giugno 2015, nella quale sono dettagliatamente descritti vari incarichi professionali di amministrazione condominiale e gestione immobiliare svolti nel corso degli anni dal 2005 al 2013 con la percezione di compensi per il complessivo importo di € 175.741,31. In punto di fatto, va precisato anche come risulti dagli atti che, con segnalazione del 25 novembre 2015, il Dirigente dell'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia Romagna, Ufficio X Ambito Territoriale per la provincia di Ravenna, aveva dato notizia alla Procura regionale circa lo svolgimento, in costanza di rapporto di lavoro dipendente a tempo pieno e in assenza delle prescritte autorizzazioni da parte dell'amministrazione di appartenenza, di prestazioni professionali *extra* istituzionali da parte di Casiana Caravella. Le verifiche svolte dall'Ispettorato della Funzione Pubblica e dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Ravenna, i cui esiti erano stati comunicati al Dirigente scolastico dell'istituto con nota riservata dell'Ispettorato della Funzione Pubblica dell'11 giugno 2015, hanno consentito di appurare l'avvenuto svolgimento, nel corso degli anni dal 2005 al 2013, di vari incarichi professionali di amministrazione condominiale e gestione immobiliare, dettagliatamente descritti nella richiamata nota. L'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna aveva, quindi, sollecitato la convenuta a regolarizzare la propria posizione mediante il riversamento all'amministrazione degli emolumenti percepiti per l'attività non autorizzata, attraverso due atti di diffida, rispettivamente risalenti al luglio ed all'ottobre 2015 (la prima per l'importo sopra indicato, e la seconda al netto delle ritenute d'acconto), che non hanno sortito effetto

alcuno.

Dal punto di vista del danno cagionato, va altresì rilevato che, in relazione all'attività estranea, l'interessata versava in una situazione di incompatibilità assoluta, presa in considerazione dall'art. 60 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1957, n. 3, la sola atto a determinare l'integrale risarcibilità delle somme percepite per effetto degli incarichi vietati (cfr., anche art. 53, comma settimo *bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - aggiunto dall'art. 1, quarantaduesimo comma, della legge n. 190 del 2012). L'attività svolta, infatti, indubbiamente retribuita, ricade sotto la previsione del ricordato art. 60, atteso che è consistita nell'esercizio del commercio, in ragione della posizione rivestita a titolo continuativo di amministratore di condomini o di gestore di unità immobiliari. L'ipotesi illecita retrostante alla domanda risarcitoria attiene, dunque, alla violazione di prescrizioni strumentali al corretto esercizio delle mansioni proprie della qualifica di docente e concerne la sola componente retributiva esterna, non essendo stato dedotto alcun danno direttamente correlato all'inadempimento della prestazione lavorativa di docente ed agli emolumenti stipendiali percepiti dal docente.

Tanto premesso, per quanto attiene alla preliminare questione di giurisdizione, va considerato che il consolidato orientamento della Corte di cassazione aveva ritenuto sussistere la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie di danno commesso in violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli strumentali, quali quello di chiedere l'autorizzazione allo

svolgimento degli incarichi *extra* lavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti. Ad avviso della suprema Corte, trattavasi di prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto (cfr. SS.UU. 2 novembre 2011 n. 22688 ord.).

Soleva ritenersi che la violazione di tali norme potesse essere pertanto addotta come fonte di responsabilità amministrativa capace di radicare la giurisdizione della Corte dei conti. In tal senso milita la giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. Sez. II, 14 maggio 2018 n. 291; 3 maggio 2018 n. 277; 19 settembre 2017 n. 613; Sez. I, 1° marzo 2018 n. 97; 14 settembre 2017 n. 332). La successiva ordinanza delle Sezioni unite 28 settembre 2016 n. 19072, quantunque abbia in linea di massima confermato il precedente riferito alla citata ordinanza n. 22688 del 2011, sia pure con riferimento alla diversa ipotesi dell'azione diretta dell'amministrazione danneggiata, ha però affermato che laddove venga in rilievo un rapporto di pubblico impiego contrattualizzato, la giurisdizione contabile sussiste solo se alla responsabilità per l'inadempimento dell'obbligo di denuncia si accompagnino profili di danno. La successiva ordinanza 19 gennaio 2018 n. 1415 delle Sezioni unite ha confermato siffatto orientamento, osservando che "l'obbligo di versamento all'amministrazione delle somme percepite nello svolgimento di attività professionali in situazione

di incompatibilità con lo *status* di pubblico dipendente (obbligo previsto dal cit. art. 53, comma settimo del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) costituisce una particolare sanzione prevista dalla legge per la violazione del dovere di fedeltà", sicché "dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma settimo, deriva la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato".

Il collegio non condivide tale interpretazione. Basti osservare, a *contrariis*, che la qualificazione in termini sanzionatori dell'obbligo di riversamento delle somme indebitamente percepite, è tutt'altro che incompatibile con la sua devoluzione alla giurisdizione contabile che, come noto, ha potestà cognitiva anche su fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (cfr., ad es., le fattispecie di cui all'art. 30, comma quindicesimo, della legge 27 dicembre 2002, n. 289; art. 3, comma 44 e comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; art. 20, dodicesimo comma, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, conv. con legge 15 luglio 2011, n. 111; art. 148, quarto comma, del decreto legislativo n. 8 agosto 2000, n. 267, mod. dall'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con legge 7 dicembre 2012, n. 213) e, cioè, per violazioni di legge sanzionate indipendentemente dalla verifica di un concreto danno per gli interessi finanziari dell'amministrazione. Proprio per tali ipotesi, il codice di giustizia contabile ha introdotto un rito speciale, disciplinato al capo III ("Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria") del titolo V (riti speciali) della parte II (giudizi di responsabilità), agli artt. 133

e seguenti. Non appare condivisibile, quindi, la conclusione secondo la quale dalla natura sanzionatoria dell'obbligo del versamento previsto dal cit. art. 53, comma settimo, deriverebbe la giurisdizione del giudice ordinario, secondo le ordinarie regole di riparto in materia di rapporto di pubblico impiego contrattualizzato (v. Cass. SS.UU. 19 gennaio 2018 n. 1415 cit.)

In ogni caso, in senso contrario alla pretesa natura 'sanzionatoria' dell'obbligo di riversamento dei compensi percepiti dal dipendente pubblico, considera il collegio che deponga il rilievo per cui non di vera e propria misura afflittiva si tratterebbe, quanto, piuttosto, di semplice effetto conseguente al diritto dell'amministrazione di fruire, in via esclusiva, delle energie lavorative del dipendente pubblico (arg. ex art. 98 Cost.) e, quindi, dei connessi proventi da questi indebitamente percepiti *aliunde*. È il legislatore, infatti, ad aver previsto l'automatico trasferimento in capo all'amministrazione del credito relativo ai compensi maturati per effetto dell'attività non autorizzata, con conseguente obbligo di riversamento da parte del terzo erogante ovvero, nell'ipotesi in cui questi abbia già provveduto al pagamento dei compensi in favore del percettore, dell'obbligo di quest'ultimo di riversarli all'amministrazione. Ne consegue che l'importo indebitamente percepito *aliunde* debba considerarsi a tutti gli effetti quale '*pecunia publica*', sicché l'omesso riversamento dello stesso nelle casse dell'Amministrazione integra un 'danno erariale da mancata entrata', pari *ex lege* all'ammontare del compenso stesso. Del resto, è stata la stessa Corte di cassazione ad aver qualificato la fattispecie all'esame

solo 'latamente sanzionatoria' e non sanzionatoria vera e propria (v. SS.UU. 28 settembre 2016 ord.).

L'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 26 giugno 2019 n. 17124, infine, ha definitivamente ribadito - per quanto di immediato rilievo nell'attuale fattispecie - che 'l'anzidetta disposizione del comma 7 *bis*, per il principio *tempus regit actum*, è da ritenersi applicabile, comunque, ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge (che lo ha introdotto: v. legge 6 novembre 2012, n. 190), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore'. Il collegio intende dare continuità all'orientamento anzidetto, ribadendo che rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l'azione ex art. 53, comma settimo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della Pubblica Amministrazione che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, quantunque la percezione dei compensi si sia avuta in epoca precedente all'introduzione del comma settimo *bis* del medesimo art. 53. Si verte, infatti, secondo quanto reso palese dalla norma in questione, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valore sanzionatorio alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente), attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico *extra* istituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata

destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, quali profili non sovrapponibili, ma strumentali rispetto al corretto adempimento del rapporto di lavoro o di servizio con l'amministrazione. (*cui adde*: SS.UU. 26 giugno 2019 n. 17125. ord.).

Le Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza 10 luglio 2019 n. 26/QM, hanno, inoltre, risolto la questione di massima deferita dal Procuratore generale sulla natura della 'responsabilità erariale' delineata dal citato comma settimo *bis* dell'articolo 53 della legge anticorruzione, affermando che 'la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma settimo *bis*, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato'. Quanto al rito applicabile, le Sezioni riunite hanno conseguentemente affermato, in conformità con l'orientamento maggioritario e consolidato delle Sezioni d'appello, che 'dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.'.

Alla stregua di quanto innanzi esposto, deve conclusivamente affermarsi la sussistenza, nella fattispecie, della giurisdizione contabile.

Nel merito, va osservato che i profili ermeneutici più sopra presi in considerazione consentono di definire gli altri motivi d'impugnazione

dedotti dall'appallante, poiché lo svolgimento di attività esterna non autorizzata è sussumibile sotto la previsione del richiamato art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 dal punto di vista della condotta antigiuridica e del danno cagionato.

Per quanto attiene al secondo motivo d'impugnazione, riflettente la questione di prescrizione, va osservato che la Sezione territoriale ha considerato come la decorrenza del termine vada ancorata al momento della conoscibilità obiettiva della condotta produttiva di danno ed alla concreta possibilità di esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Il ragionamento deve essere condiviso.

Va tenuto presente che l'occultamento doloso del danno è assunto dalla legislazione contabile come causa di sospensione della prescrizione con riferimento ad ipotesi nelle quali a cagione di tale condotta non sia stato possibile esercitare il diritto al risarcimento del danno (cfr. art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20); tale norma, non caratterizzata da identità di *ratio* rispetto all'art. 2941 n. 8 c.c., cui il citato art. 1 non fa alcun riferimento, rende rilevante il di della scoperta, atteso che l'occultamento doloso è una fattispecie rilevante non tanto sul piano soggettivo, in relazione ad una condotta specifica di occultamento posta in essere dal debitore, cui non si potrebbe imputare – come pare sostenere il giudice di primo grado - il fatto di non essersi attivato per impedire l'emersione di un evento di danno da lui stesso causato, quanto sul piano obiettivo, con riferimento, pertanto, all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e

di agire in giudizio per far valere la pretesa risarcitoria (ex art. 2935 c.c.). Per quanto riguarda la conoscibilità, va chiarito che costituisce *ius receptum* della giurisprudenza di questa Sezione d'appello l'affermazione secondo la quale essa denota la necessità di una esteriorizzazione del danno che acquista rilevanza sul piano dell'astratta possibilità di percezione all'esterno in termini obiettivi (cfr. Sez. II, 26 settembre 2019 n. 344; 18 settembre 2017 n. 625; 15 luglio 2015 n. 397). Ne consegue che un fatto omissivo ha sicuramente l'attitudine a concretare un doloso occultamento del danno e può essere assunto a base dell'applicazione della causa di sospensione della prescrizione a norma della disposizione sopra ricordata.

A tale criterio va fatto riferimento nella specie, posto che vengono in rilievo comportamenti qualificati come illeciti e non assistiti dalla formale comunicazione, imposta dalla legge, ai fini della valutazione di compatibilità degli incarichi esterni con l'attività propria del rapporto di impiego. Ne consegue, in definitiva, che l'inadempimento dell'obbligo di richiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi esterni dà consistenza ad un occultamento doloso del danno, atto ad impedire il decorso del termine di prescrizione a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. L'azione di responsabilità amministrativa deve pertanto ritenersi tempestiva, dovendosi assumere, quale utile *dies a quo*, ai fini della prescrizione e salvi gli effetti di altri atti su di essa incidenti, la data del dell'11 giugno 2015, correlata alla nota riservata inviata al dirigente scolastico dall'Ispettorato della Funzione Pubblica e concernente lo

svolgimento degli incarichi oggetto della domanda risarcitoria.

In relazione al criterio soggettivo d'imputazione, il giudice di primo grado ha riconosciuto la sussistenza della colpa grave in considerazione dell'inequivocabile consapevolezza dell'interessata sia del comportamento tenuto, sia del chiaro dettato normativo, richiamato anche dall'art. 92 del codice disciplinare del personale dell'amministrazione scolastica e dal contratto collettivo del 27 novembre 2007. Il profilo di colpevolezza accertata va condiviso; d'altra parte, qualora fossero insorti dubbi in ordine alla compatibilità - o ad eventuali limitazioni - tra l'impiego pubblico e l'attività extraistituzionale, l'interessata avrebbe dovuto provvedere ad informare il dirigente scolastico, laddove l'ipotetico errore circa la natura dell'attività esercitata avrebbe avuto, semmai, riguardo al solo profilo di riconducibilità al divieto di svolgere l'attività extraistituzionale, non già alla volontarietà dell'azione; sicché non avrebbe potuto essere esclusa l'imputabilità a titolo di dolo.

L'appellante sostiene, che l'amministrazione non ha mai predisposto i criteri generali a base della concessione o del diniego delle autorizzazioni, circostanza che configurerebbe, a suo avviso, un inadempimento idoneo a 'liberare il lavoratore dalla corrispondente obbligazione'. La tesi, prospettata sulla base di una massima del Consiglio di Stato in ordine al dovere di motivazione del provvedimento di diniego dell'autorizzazione (Sez. VI 29 luglio 1991 n. 487), non può essere condivisa. Dalla necessità di adeguata motivazione del provvedimento autorizzatorio non può, infatti, logicamente desumersi,

la necessità di una predeterminazione dei criteri che presiedano, in ipotesi, alla definizione del relativo procedimento, atteso che nella fattispecie non si discute in nessun modo della bontà del provvedimento espresso in relazione all'istanza di autorizzazione – presupposto per la rilevanza dell'argomento addotto -, ma viene in rilievo una situazione illecita caratterizzata dall'assenza dell'istanza di autorizzazione, viceversa dovuta e non presentata dall'interessata.

Per quanto riguarda l'esatto ammontare del risarcimento e della condanna, profilo oggetto del quarto motivo, l'appellante deduce che la somma da recuperare avrebbe dovuto essere determinata al netto delle imposte già corrisposte a titolo di ritenuta d'acconto, ovvero nell'importo effettivamente entrato nella sua sfera patrimoniale di dipendente o nella minor somma di € 137.257,46.

Il motivo non ha pregio. L'orientamento consolidato di questa Sezione considera che il pagamento dell'I.R.P.E.F. (o di altra imposta o versamento previdenziale) rappresenta l'adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto, di natura tributaria, instaurato dall'amministrazione finanziaria con il soggetto passivo dell'imposta (cfr. Sez. II 10 settembre 2018 n. 536), con la conseguenza che le ritenute fiscali, al pari di quelle previdenziali, oltre a quelle versate definitivamente dal contribuente, non possono formare oggetto di *compensatio lucri cum damno*. D'altra parte, alcuna compensazione può configurarsi allorquando il danneggiato vanta diritti di credito nei confronti di due soggetti diversi, laddove si assiste ad un duplice rapporto bilaterale, basato su titoli

differenti; mentre la compensazione tra vantaggio e danno, entrambi conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto illecito, può aver luogo soltanto in presenza di unicità del titolo e del soggetto obbligato (cfr. Cass. SS.UU. 22 maggio 2018 n. 12565). Ne deriva che il danno deve essere determinato con riguardo agli importi oggetto dell'effettivo esborso da parte della Pubblica Amministrazione, ovvero che devono essere ad essa riversati in conseguenza dell'avvenuta violazione dell'art. 53, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, al lordo delle ritenute previdenziali e fiscali.

L'appello deve, conclusivamente, essere respinto e l'appellante condannata al pagamento delle spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, rigetta l'appello in epigrafe e conferma la sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna 11 aprile 2019 n. 53.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese del giudizio, liquidate nell'importo di € 192,00 (CENTONOVANTADUE/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 9 luglio 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Piero Floreani)

(Angelo Canale)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Il Dirigente

Sabina Rago

f.to digitalmente