



SENT. 47/2024

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE DI**

**APPELLO**

composta dai magistrati:

Dott.ssa Daniela ACANFORA Presidente relatore

Dott. ssa Ida CONTINO Consigliere

Dott. Nicola RUGGIERO Consigliere

Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO Consigliere

Dott.ssa Ilaria Annamaria CHESTA Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio iscritto al **n.60586** del registro di segreteria proposto da

**CINQUE MASSIMILIANO** (C.F.: CNQMSM69L25F844K), nato a Narni

(TR) il 25 luglio 1969, rappresentato e difeso dall'avv. Rita Urbani (C.F.:

RBNRTI57H43E256P) - posta elettronica certificata

rita.urbani@avvocatiperugiapec.it -

contro

-**PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria in persona del Procuratore regionale p.t.;

-**PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti in persona del Procuratore generale p.t.

avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la regione Umbria

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|
|  | SENT. 47/2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2 |  |
|  | n.105/2022, depositata in data 5 dicembre 2022, notificata a mezzo pec in data 7 dicembre 2022.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |  |
|  | Esaminati l'appello e tutti gli atti e documenti di causa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |   |  |
|  | Uditi, nell'udienza del 16 gennaio 2024, con l'assistenza della dott.ssa Alessandra Carcani, il Presidente relatore, l'avv. Urbani per l'appellante ed il rappresentante della Procura generale, v.p.g. Luigi D'Angelo.                                                                                                                                                                                                                                                                |   |  |
|  | <b>FATTO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |   |  |
|  | Con la sentenza oggetto del gravame, la Sezione giurisdizionale regionale umbra di questa Corte dei conti, in parziale accoglimento della domanda attrice, ha condannato il dott. Massimiliano Cinque al pagamento di euro 100.701,91, oltre agli interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo in favore della Provincia di Terni.                                                                                                                         |   |  |
|  | La Procura regionale contestava al predetto, dipendente della Provincia di Terni con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di avere svolto, per un lungo periodo di tempo, dal 2007 al 2020, in aggiunta alla propria attività istituzionale, l'incarico di addetto stampa presso la società consortile per azioni 'Servizio Idrico Integrato' (d'ora in poi "S.I.I.") di Terni, in mancanza dell'autorizzazione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. |   |  |
|  | Il danno azionato, pari agli emolumenti percepiti a fronte dell'attività extra-istituzionale non autorizzata, è stato quantificato in euro 119.067,34. Il collegio di prime cure, in primo luogo, ha escluso dal computo del pregiudizio erariale le somme percepite dal convenuto nel 2007, complessivamente di euro 9.180,00, dal momento che per quell'anno l'amministrazione provinciale lo aveva autorizzato svolgere l'attività remunerate. Inoltre, ha dichiarato               |   |  |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |   |  |

|  |                                                                                        |     |                         |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------|
|  | SENT. 47/2024                                                                          | 3   |                         |
|  | l'intervenuta prescrizione dei compensi percepiti in relazione al secondo anno         |     |                         |
|  | di incarico, pari a euro 9.185,43, avendo richiesto l'autorizzazione il 6 ottobre      |     |                         |
|  | 2008, per cui il <i>dies a quo</i> decorreva dalle date della percezione degli importi |     |                         |
|  | (15 dicembre 2008, 27 aprile 2009 e 17 agosto 2009) e quindi, alla data di             |     |                         |
|  | notifica dell'invito a dedurre, ossia il 7 febbraio 2022, risultava ampiamente         |     |                         |
|  | superato il termine quinquennale di prescrizione (art. 1, comma 2, legge 14            |     |                         |
|  | gennaio 1994, n. 20).                                                                  |     |                         |
|  | Quanto ai rimanenti emolumenti, ha respinto invece l'eccezione di                      |     |                         |
|  | prescrizione, avendo ritenuto che la mancanza di richiesta di autorizzazione e         |     |                         |
|  | di qualsivoglia formale comunicazione di svolgimento dell'incarico integrasse          |     |                         |
|  | gli estremi dell'occultamento doloso del danno.                                        |     |                         |
|  | Pertanto ha individuato il <i>dies a quo</i> nella data in cui l'Amministrazione è     |     |                         |
|  | stata posta in condizioni di conoscere lo svolgimento dell'attività extra-             |     |                         |
|  | istituzionale da parte del convenuto, ossia il 31 dicembre 2020, allorquando la        |     |                         |
|  | società consortile ha comunicato alla Provincia di Terni la cessazione del             |     |                         |
|  | rapporto di collaborazione.                                                            |     |                         |
|  | Nel merito, la sentenza ha ritenuto sussistenti tutti i presupposti, oggettivi e       |     |                         |
|  | soggettivi, necessari a configurare la responsabilità del convenuto, escludendo        |     |                         |
|  | che i compiti svolti dal convenuto in qualità di addetto stampa della società          |     |                         |
|  | rientrassero nella deroga di cui all'art. 53, comma 6, lettera a), del d.lgs. n.       |     |                         |
|  | 165/2001.                                                                              |     |                         |
|  | Il dott. Cinque, con atto di appello notificato alla Procura in data 6 febbraio        |     |                         |
|  | 2023, e depositato il 20 febbraio 2023, ha impugnato la decisione deducendo            |     |                         |
|  | i seguenti motivi.                                                                     |     |                         |
|  | 1. VIOLAZIONE                                                                          | E/O | ERRATA APPLICAZIONE E/O |
|  |                                                                                        |     |                         |

|  |                                                                                                    |   |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--|
|  | SENT. 47/2024                                                                                      | 4 |  |
|  | <b>INTERPRETAZIONE DELLE NORME DI DIRITTO DI</b>                                                   |   |  |
|  | <b>RIFERIMENTO; IN PARTICOLARE ART. 53, 6 e 7 COMMI</b>                                            |   |  |
|  | <b>D.LGS N. 165/01 IN RELAZIONE ALLA LEGGE N. 150/2000 DEL</b>                                     |   |  |
|  | <b>7 GIUGNO 2000, ARTT. 2 e 21 DELLA COSTITUZIONE e</b>                                            |   |  |
|  | <b>ACCORDO SINDACALE ARAN – FNSI + ALTRI DEL 7/4/2022</b>                                          |   |  |
|  | L'appellante censura le argomentazioni con cui il Collegio di prime cure ha                        |   |  |
|  | escluso che l'attività <i>extra</i> istituzionale da lui svolta, in quanto “ <i>consistente in</i> |   |  |
|  | <i>produzione e invio di comunicati stampa, preparazione di rassegne stampa e</i>                  |   |  |
|  | <i>conferenze stampa</i> ” non rientri tra le ipotesi che consentono la deroga al                  |   |  |
|  | dovere di esclusività, ai sensi dell’art. 53, comma 6, lett.a) del                                 |   |  |
|  | d.lgs.n.165/2001, “ <i>sostanzandosi nella mera comunicazione e diffusione di</i>                  |   |  |
|  | <i>notizie di rilievo istituzionale</i> ”                                                          |   |  |
|  | L'appellante sostiene la indubitabile natura giornalistica dell’attività svolta                    |   |  |
|  | nell’ambito dell’ufficio stampa, come disciplinata dall’art.9, comma 5-bis                         |   |  |
|  | della l. 7 giugno 2000 n. 150, per la quale il legislatore ha richiesto il titolo                  |   |  |
|  | dell’iscrizione all’albo professionale e ha previsto un’area di contrattazione                     |   |  |
|  | con la partecipazione delle organizzazioni sindacali dei giornalisti. Evidenzia                    |   |  |
|  | ancora che è necessaria l’iscrizione all'istituto previdenziale I.N.P.G.I per i                    |   |  |
|  | dipendenti agli uffici stampa e tale necessità ha una portata generale, a                          |   |  |
|  | prescindere dalla natura pubblica o privata del datore di lavoro.                                  |   |  |
|  | Invoca, a sostegno di detta natura, l’orientamento espresso dalla Corte di                         |   |  |
|  | cassazione con la sentenza n. 21764 del 29 luglio 2021, in difformità dall’                        |   |  |
|  | indirizzo giurisprudenziale seguito dal primo giudice a sostegno del suo                           |   |  |
|  | convincimento, espresso con il richiamo fatto alla sentenza della Corte dei                        |   |  |
|  | conti, Sez.II app.n.449/2019; lamenta, inoltre, che la motivazione, oltre che                      |   |  |

erronea, sarebbe anche “*non rispettosa dell’art.65 dell’ordinamento giudiziario*”, per essersi discostata dalla predetta pronuncia del 2021 delle Sezioni unite.

Ad avviso dell’appellante costituiscono ulteriore prova di detta natura i contratti di consulenza professionale stipulati nel corso degli anni con la S.I.I. laddove vengono elencate attività “*tipicamente giornalistiche*” (“*a titolo indicativo, ma non esaustivo, il professionista dovrà occuparsi di: redazione e diffusione di comunicati stampa sulle attività svolte e i servizi forniti dalla Sii, organizzazione di conferenze stampa, compilazione, tenuta e aggiornamento della rassegna stampa, monitoraggio degli organi di informazione, contatto e relazioni dirette con i giornalisti e le redazioni, sviluppo di piani di comunicazioni integrati ....*”).

**2. VIOLAZIONE E/O FALSA E/O ERRONEA APPLICAZIONE DI LEGGE, IN RELAZIONE ALL'ART. 1, COMMA 1, DELLA LEGGE N. 20/1994 COME INTEGRATO DALL'ART. 21, COMMA 1, D.L. N. 76/2020 2.A. INSUSSISTENZA DELL'ELEMENTO SOGGETTIVO**

**2.A.**Il dott. Cinque, nel richiamare la novella recata dall’art.21 del d.l.n.76/2020, che ha integrato l’art.1, comma 1, della l.n.20/1994 (“*...la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*”) sostiene che la prevalente e più recente giurisprudenza contabile, - quella contraria, richiamata dal primo giudice, essendo nettamente minoritaria – afferma che il mero contegno omissivo rispetto al presunto obbligo di richiedere l’autorizzazione non può essere considerato *ex se* “*doloso occultamento*” in quanto, al fine di impedire l’esordio del termine prescrizione necessita di una condotta ulteriore (*un quid pluris*) rispetto alla

fattispecie dannosa, scientemente e volutamente ingannatrice e fraudolenta, che sia diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza del danno e che tale ulteriore attività sia debitamente provata da chi la invoca (cita taluni precedenti: con riferimento alle sezioni di appello, Sez. III app. n.474/2006; n. 277/2022; n.316/2018; Sez. II app. n. 614/2018, n.314/2020; Sez.I app.n.432/2017; Sez. app. Sicilia n. 31/2015).

Nella concreta fattispecie risulta *per tabulas* -sostiene il dott. Cinque - che tale attività non è mai stata da lui occultata, né l'Amministrazione è mai stata posta, nell'impossibilità fattuale e giuridica di accertarla; la circostanza costituiva a tal punto fatto notorio che, addirittura, i contratti di collaborazione dell'appellante con la società S.I.I., susseguitisi nel corso degli anni, sono stati resi pubblici mediante pubblicazione sul sito *web* della medesima società.

**2.B** L'appellante si duole che nella sentenza sia stata affermata una responsabilità per danno erariale senza dar conto dei presunti danni patiti dall'Amministrazione provinciale di Terni per l'asserita violazione degli obblighi di servizio, essendo stato al contrario documentato in atti che l'attività *extra* istituzionale veniva svolta al di fuori dell'orario di lavoro, tant'è che l'Ufficio per i procedimenti disciplinari, con verbale del 23 settembre 2021 prot. n. 11489, all'esito dell'azione disciplinare intrapresa a carico del dipendente, ha ritenuto che *“la condotta contestata non risulta aver determinato alcun disservizio, un danno o quantomeno un pericolo di danno all'amministrazione, agli utenti o ai terzi, né risultano precedenti disciplinari .... che abbiano comportato irrogazione di sanzioni”* (cfr. fascicolo disciplinare, in atti). Fa presente anche che l'Amministrazione provinciale, attraverso la sua dirigente, ha precisato che l'espletamento dell'incarico *extra*

istituzionale del dipendente non aveva comportato alcun disservizio o danno o conflitto di interesse (*cf.* doc. n. 7 all.to n. 1, all'atto di citazione della Procura).

**3. ERRONEA DECORRENZA DEL *DIES A QUO* DELLA PRE-  
SCRIZIONE - VIOLAZIONE DI LEGGE - TRAVISAMENTO DEI  
FATTI E DELLE PROVE**

Il dott. Cinque afferma che sul presupposto erroneo, che la condotta tenuta dal dipendente si fosse concretata in un occultamento doloso del danno, il primo giudice ha ritenuto che l'Amministrazione Provinciale di Terni avrebbe conosciuto il fatto solo il 31 dicembre 2020 - data in cui la società S.I.I. comunicava alla Provincia di Terni l'intervenuta cessazione del rapporto di collaborazione con l'appellante (*cf.* doc. n.1, all.to n.12, atto di citazione Procura) laddove a sostegno del suo convincimento non vengono offerti elementi fattuali oggettivi dai quali poter desumere suoi comportamenti finalizzati alla dissimulazione delle attività esterne alla p.a. di appartenenza. All'opposto, nel fascicolo di primo grado sono stati versati elementi probatori (nel 2007 ha chiesto regolarmente l'autorizzazione a svolgere "*prestazioni giornalistiche*" di consulenza in favore della società S.I.I e l'attività *extra* istituzionale veniva autorizzata dalla dirigente della Provincia di Terni, dott.ssa OMISSIS; nel 2008 reiterava l'istanza di autorizzazione dell'anno prima a svolgere la stessa attività *extra* istituzionale, firmata dal dirigente competente che ne assumeva i contenuti e che predisponendo una bozza di autorizzazione di identico contenuto della precedente del 2007, lasciandola però in sospenso con una nota inserita nel fascicolo personale del dipendente, odierno appellante, con la dicitura "*comma 6 lett. A) art. 53 D.Lgs 165/2001*";

sul sito internet della società, nell'area "amministrazione trasparente" risultava pubblicato *"contratto di consulenza professionale di addetto stampa dal 1 luglio 2019 al 31/12/2020 del dipendente Massimiliano Cinque c/o S.I.I. – Servizio Idrico Integrato"* (cfr. doc. n. 1 – all.to n. 13 all'atto di citazione della Procura) tali da dimostrare che giammai è possibile individuare nella condotta da lui tenuta nella vicenda una concorrente attività preordinata ad occultare dolosamente la fattispecie causativa del presunto danno erariale.

Ritenere, come fa il giudice di primo grado, che la sola mancata richiesta "formale" di autorizzazione, possa dirsi sufficiente a tale scopo, appare proposizione meramente apodittica e priva di idonei riscontri in atti. Pertanto, l'appellante sostiene che, in estremo subordine, ove nella fattispecie in esame si ritenga la necessità del provvedimento autorizzatorio, gran parte del credito asseritamente maturato e da riversare, in ipotesi, nelle casse alla Provincia di Terni, dovrà ritenersi prescritto, rimanendo esigibili, al più, gli emolumenti corrisposti a ritroso per cinque anni dal S.I.I., a partire dal 2020.

Conclusivamente, il dott. Cinque chiede:

- in via principale, in accoglimento dell'appello e in riforma della sentenza appellata, accertare e dichiarare l'ingiustizia, l'erroneità e il difetto di motivazione dei capi della sentenza impugnata posti dal giudice di primo grado alla base dell'affermazione della sua responsabilità nella causazione dell'evento dannoso asseritamente occorso alla Provincia di Terni e, per l'effetto, respingere la domanda del Procuratore regionale della Corte dei Conti in sede, mandandolo assolto da ogni contestazione di danno erariale; in via subordinata, accertare e dichiarare l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale promossa, e, per l'effetto, rideterminare la somma dovuta a titolo di

risarcimento del danno erariale sino alla minor somma, ritenuta di giustizia.

La Procura generale ha depositato in data 27 dicembre 2023 le proprie conclusioni deducendo l'infondatezza di tutti i motivi di gravame.

In ordine alla violazione dell'art. 53 commi 6 e 7 d. lgs. n.165/2001, ha osservato che, come correttamente rilevato dal collegio di prime cure, le prestazioni rese dal dott. Cinque non si sono mai estrinsecate nell'autonoma elaborazione di articoli, saggi o, comunque, di contributi frutto dell'espressione della libera manifestazione del suo pensiero, tutelata dall'art.21 della Costituzione, limitandosi alla comunicazione di notizie istituzionali nonché all'indizione e alla preparazione di conferenze stampa.

Ha a tal fine valorizzato un ulteriore elemento, tratto dalla natura del soggetto beneficiario dell'attività extraistituzionale in contestazione, non trattandosi di un'impresa dedita alla pubblicazione di giornali, riviste, enciclopedie, bensì di una società consortile per azioni che gestisce fognature ed impianti idrici e di depurazione per la Provincia di Terni.

In ordine alla doglianza concernente l'assenza del doloso occultamento del danno, la Procura rammenta che la giurisprudenza contabile maggioritaria afferma che il *quid pluris* necessario ad integrare l'occultamento doloso può consistere anche nell'omesso compimento di un'azione doverosa, quale la mancata comunicazione di una circostanza di cui il dipendente, anche in virtù dei generali canoni correttezza e di buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., avrebbe dovuto mettere a parte l'amministrazione datrice di lavoro (*cfr.*, *ex pluribus*, le decisioni n. 173/2018 della Sezione I app; nn. 32/2023, 161/2023, 305/2022, 337/2022, 84/2020, 474/2019 e 86/2019 della Sezione II app. e n. 95/2022 della Sezione III app).

Fa presente, inoltre, che l'art. 21 del d.l.n. n. 76/2020 non è applicabile alla controversia in atto, dispiegando i propri effetti esclusivamente su vicende posteriori alla sua entrata in vigore (*cfr.* le pronunce della I Sezione centrale d'appello n. 234/2020 e n. 345/2021); qualora fosse rilevante *ratione temporis*, comunque, non inciderebbe sulla connotazione soggettiva dell'occultamento del danno, intervenendo solo sul primo comma dell'art. 1 della legge n.20/1994.

La Procura generale rileva l'infondatezza del motivo con cui il dott. Cinque contesta la mancanza del danno in quanto questo scaturisce dal mancato riversamento dei compensi, laddove la doglianza è incentrata su argomentazioni che attengono ad un danno da disservizio, estraneo alla contestazione attorea.

Infine, in ordine alla doglianza relativa alla prescrizione, la Procura generale fa presente che sussistendo il doloso occultamento, essendo irrilevanti le circostanze che avrebbero reso manifesto lo svolgimento dell'incarico non autorizzato (cita, *ex pluribus*, di questa Sezione n. 349/2022 e n. 95/2022 della Sezione III appello), l'esordio della prescrizione, dunque, è stato correttamente agganciato alla scoperta del danno, avvenuta il 31 dicembre 2020, data in cui la società interessata ha comunicato alla Provincia di Terni la cessazione del rapporto di collaborazione con l'odierno appellante.

La Procura generale, conclusivamente, chiede che l'appello sia rigettato, con condanna dell'istante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

Nella pubblica udienza odierna, come da verbale in atti, l'avv. Urbani per l'appellante e, per la Procura generale, il v.p.g. D'Angelo, hanno illustrato con ampie argomentazioni le tesi di cui ai rispettivi atti scritti, insistendo nelle

|  |                                                                                          |    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------|----|--|
|  | SENT. 47/2024                                                                            | 11 |  |
|  | conclusioni ivi rassegnate.                                                              |    |  |
|  | Chiusa la discussione, la causa è, quindi, passata in decisione.                         |    |  |
|  | Considerato in                                                                           |    |  |
|  | <b>DIRITTO</b>                                                                           |    |  |
|  | Per inquadrare il contesto normativo, occorre anzitutto premettere che l’art.            |    |  |
|  | 53 del d.lgs. n. 165/2001 (riproduttivo dell’art. 58 d.lgs. n. 29/1993), dopo            |    |  |
|  | aver espressamente richiamato, al comma 1, le incompatibilità di cui agli artt.          |    |  |
|  | 60 e ss. del d.P.R. n. 3/1957 - espressione del principio di esclusività del             |    |  |
|  | rapporto di pubblico impiego, a sua volta radicato su quello di imparzialità e           |    |  |
|  | di buon andamento di cui all’art.97 Cost. - dispone che: <i>“I dipendenti pubblici</i>   |    |  |
|  | <i>non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o</i>         |    |  |
|  | <i>previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con</i>                 |    |  |
|  | <i>referimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti</i> |    |  |
|  | <i>degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio</i>                |    |  |
|  | <i>dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di</i>            |    |  |
|  | <i>inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la</i>         |    |  |
|  | <i>responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni</i>                |    |  |
|  | <i>eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto,</i>     |    |  |
|  | <i>del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di</i>       |    |  |
|  | <i>appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di</i>       |    |  |
|  | <i>produttività o di fondi equivalenti”</i> (comma 7). L’art. 1, comma 42, lett. c),     |    |  |
|  | legge 6 novembre 190/2012 (c.d. “legge anticorruzione”) ha novellato il                  |    |  |
|  | comma 7 del richiamato art. 53, introducendo, dopo il primo periodo, l’inciso            |    |  |
|  | <i>“Ai fini dell’autorizzazione, l’amministrazione verifica l’insussistenza di</i>       |    |  |
|  | <i>situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi”</i> . Il comma 7-bis del     |    |  |
|  |                                                                                          |    |  |

medesimo art.53 dispone 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”*; il successivo comma 10 prevede che l'autorizzazione *“deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere chiesta dal dipendente interessato”*.

Tanto premesso, nell'ordine logico delle questioni, secondo il criterio fissato dall'art.101, comma 1, n.2, c.g.c., si pone la doglianza - contestata nell'ambito del **motivo n.2** - con cui l'appellante ha riproposto l'eccezione di prescrizione parzialmente respinta dal Collegio di prime cure, deducendo di non avere, contrariamente a quanto affermato nella impugnata sentenza, posto in essere nessuna condotta tesa ad *“occultare”* il danno.

I canoni ermeneutici per l'individuazione del termine d'esordio della prescrizione devono essere individuati coniugando la norma generale contenuta nell'art.2935 c.c. (che ne fissa nell'esordio con il *“giorno in cui il diritto può essere fatto valere”*) con quella speciale recata dall'art.1, comma 2, della l. 14 gennaio 1994 n.20.

Ai sensi del predetto comma 2 dell'art.1 della l. n.20 del 1994 nei confronti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, *“il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”*.

Le Sezioni riunite di questa Corte hanno fissato, da tempo, il principio ermeneutico secondo cui il *“fatto dannoso”* *“è costituito dal binomio*

*condotta-evento” per cui “la fattispecie dannosa si perfeziona con il verificarsi di quest’ultimo” e “prima del pagamento vi è solo una situazione di danno potenziale che, proprio perché tale, può anche non attualizzarsi per vicende successive” (sentenza n.7/2000/QM).*

Tuttavia, nell’ipotesi di “*occultamento doloso*”, richiedente il compimento di attività finalizzate al disvelamento (*in terminis*, tra le più recenti, Sez.II app.n.161/2023), il legislatore ha ancorato la decorrenza della prescrizione al momento della conoscenza effettiva del danno, in luogo della conoscibilità obiettiva dello stesso.

Tanto premesso, del tutto condivisibilmente il primo giudice, in adesione ai richiamati principi, ha affermato che “*l’occultamento stesso possa realizzarsi attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore, avente ad oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il soggetto sia tenuto per legge, qual è nella specie la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extraistituzionali*”.

Invero, un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi in grado di appello, che questo Collegio condivide pienamente, (*ex plurimis*, tra le più recenti, Sez. II app. 32/2023, n.161/2023, n.150/2022, n.265/2022, n.305/2022, n.337/2022, n.84/2020, n.474/2019, n.86/2019; Sez. III app.n.95/2022; *contra* Sez.III app. n.277/2023), ritiene che l’occultamento doloso, quale condotta ulteriore diretta ad occultare il fatto pregiudizievole e quindi necessaria per consentire lo slittamento del *dies a quo* del termine prescrizione alla data della scoperta, possa estrinsecarsi anche nell’omissione di atti imposti dalla normativa che disciplina la materia, da cui derivano esborsi *contra ius* a carico della p.a.

Tale orientamento è in linea con quello formatosi in seno alla Corte di cassazione per cui, in presenza di obbligo giuridico di informare, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, *"quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge"* (Cass. civ. n. 11348/1998).

Come è stato condisivilmente sottolineato, *"tale opzione ermeneutica non confligge con l'orientamento interpretativo consolidato che richiede, in assenza di un obbligo giuridico di attivarsi, un "quid pluris" commissivo, ai fini dell'integrazione dell'ipotesi dell'occultamento doloso"* (Sez.II app.n.161/2023, n.150/2022 cit.) dal momento che *"si può occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa del danno erariale, preordinata a perpetrare e mantenere celati i fatti dannosi, "ma anche rimanendo semplicemente silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo ma di serbare "maliziosamente" il silenzio su talune circostanze del rapporto di impiego, ove ricorrente un dovere giuridico di farle conoscere al proprio datore di lavoro"* (Sez. II app.n.337/2022 che richiama Sez. III app. n. 55/2017).

Per completezza, va precisato che il richiamo operato nel gravame, seppure in termini generali, alla novella normativa recata dall'art.21, comma 1, del d.l.n.76/2020, conv. nella l. n. 120/2020 non è assolutamente conferente in quanto essa investe il solo comma 1 e non il comma 2 dell'art.1 della l.n.20/1994.

Pertanto, con riferimento agli incarichi espletati dal 2009, la mancanza di richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico ha sostanzialmente

l'occultamento doloso che consente di far slittare il *dies a quo* del termine prescrizione - precisamente - alla data - 5 maggio 2021- in cui è stata acquisita al protocollo della Provincia di Terni la nota con cui la società S.I.I. ha comunicato la scadenza - alla data del 31 dicembre 2020 - del contratto di consulenza professionale a titolo oneroso con il dott. Cinque.

La doglianza è quindi infondata e va respinta, essendo il decorso del termine prescrizione stato tempestivamente interrotto dalla notifica dell'invito a dedurre (in data 7 febbraio 2022) e poi di nuovo dalla notifica dell'atto di citazione.

#### **Motivo n.1**

Con detto motivo l'appellante censura la sentenza in quanto ha escluso che l'attività *extra* istituzionale da lui svolta in favore della società S.I.I. rientri tra le ipotesi che consentono la deroga al dovere di esclusività, in applicazione del predetto art. 53, comma 6, lett.a) del d.lgs. n.165/2001, "*sostanzandosi nella mera comunicazione e diffusione di notizie di rilievo istituzionale*".

La predetta disposizione esclude dall'obbligo di riversamento i compensi derivanti dalla "*collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili*".

L'appellante invoca, con estese argomentazioni, la più recente giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione (sentenza n.21764/2021) che ha riconosciuto la natura giornalistica dell'attività prestata dai dipendenti degli uffici stampa delle pubbliche amministrazioni istituiti in attuazione della l. 150/2000 (segnatamente l'art.9) e del regolamento di cui al d.P.R. n.422/2001, disciplinante i titoli professionali richiesti.

A suo avviso, contrariamente a quanto affermato dal Collegio di prime cure sulla scorta di un precedente giurisprudenziale di questa Sezione di appello

(n.449/2019), - nonché della stessa Cassazione (sent.n.11543/2020) dal quale

le Sezioni unite si sarebbero poi discostate nel 2021-, le prestazioni previste

dai contratti di collaborazione stipulati con la società S.I.I. presentano una

natura tipicamente giornalistica, essendo connotate da spiccata autonomia,

non essendogli mai stata imposta alcuna limitazione del libero esercizio del

diritto di critica e di manifestazione del pensiero.

Orbene, premesso che il giudice di prime cure, contrariamente a quanto

sostiene l'appellante, ha esternalizzato diffusamente le ragioni su cui ha basato

il proprio convincimento - risultando del tutto inconferente il richiamo nel

gravame all'art.65 dell'ordinamento giudiziario (r.d.n.12/1941) che disciplina

le attribuzioni della Corte di cassazione - , risulta dirimente osservare che nel

caso in esame non si è trattato di prestazioni svolte in favore di una società

editrice, dedita quindi alla pubblicazione di “*giornali, riviste, enciclopedie e*

*simili*”, ma in favore di una società il cui oggetto sociale è costituito dalla

gestione del servizio idrico integrato (captazione, adduzione, distribuzione

dell'acqua potabile, collettamento fognario, depurazione dei reflui e attività

collaterali e accessorie al servizio) per enti locali della Provincia di Terni.

A ciò aggiungasi che i principi generali posti dalle Sezioni unite della

Cassazione per affermare la natura “*giornalistica*” dell'attività dei dipendenti

delle pubbliche amministrazioni addetti agli uffici stampa, come disciplinati

dalla l.n.150/2000, sono stati desunti da una serie di elementi oggettivi

specifici (formale istituzione degli uffici, titoli richiesti per l'assegnazione agli

stessi, classificazioni *ad hoc* della contrattazione di comparto ecc.- pag. 30

sent. n. n.21764/2021), ovviamente esulanti dalla fattispecie in esame.

In merito, non si condividono affatto, trattandosi di disposizione derogatoria

ad un preciso obbligo imposto dal d.lgs. n.165/2001, interpretazioni di tipo estensivo, desumibili da alcune sentenze di prime cure invocate dall'appellante, peraltro riferite più strettamente alla diversa fattispecie derogatoria contemplata dalla lett.b) dell'art.53, comma 6, d.lgs. n.165/2001 e non dalla lett.a). Ciò in quanto, pur non essendo in astratto detta interpretazione preclusa per le norme derogatorie o eccezionali, *“deve ritenersi comunque circoscritta alle ipotesi in cui il "plus" di significato, che si intenda attribuire alla norma interpretata, non riduca la portata della norma costituente la regola con l'introduzione di nuove eccezioni”*, (ex multis, Cass. Sez. 2, n.4657/2018), nel concreto si configurerebbe giustappunto una nuova eccezione all'obbligo dei pubblici dipendenti di riversamento dei compensi costituita da quelli derivanti dall'attività di addetto stampa presso imprese (pubbliche o private) non editoriali, in quanto tale non consentita.

**Motivo n.2**

Nell'ambito di detto motivo l'appellante si duole anche che nella sentenza sia stata affermata una responsabilità per danno erariale senza dar conto dei presunti danni patiti dall'Amministrazione Provinciale di Terni, non avendo la sua condotta, come emerso all'esito del procedimento disciplinare, comportato alcun disservizio, come riportato nel verbale del 23 settembre 2021 dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari.

Le Sezioni riunite di questa Corte dei conti, con orientamento ermeneutico recepito pacificamente dalla giurisprudenza di merito (*ex plurimis* Sez.II app.n.32/2023, n.349/2022) hanno precisato che nei commi 7 e 7 bis dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 *“sono ravvisabili due distinte condotte, con correlativi*

*obblighi, a carico del pubblico dipendente: da un lato il dovere di esclusività del rapporto intercorrente con il datore di lavoro pubblico, derogabile esclusivamente mediante l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, la quale deve verificare tutti i possibili profili di conflitto di interesse e di incompatibilità prima del rilascio dell'autorizzazione; dall'altro, nel caso di inosservanza del divieto, l'obbligo di riversamento del compenso, alternativamente o da parte dell'ente conferente o da parte del soggetto privato "indebito percettore" nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente con la destinazione vincolata all'incremento del fondo di produttività".*

*Pertanto, "non è certamente la violazione dell'obbligo in sé a far scaturire un danno dallo svolgimento dell'incarico non autorizzato, in assenza della dimostrazione di un altro pregiudizio, mentre l'omissione del versamento del compenso lo è, essendo questo entrato nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente". Le Sezioni riunite di questa Corte hanno quindi rimarcato la natura risarcitoria da mancata entrata e di fattispecie tipizzata dell'ipotesi di responsabilità in esame, in quanto " il versamento obbligatorio in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza costituisce una reintegrazione non per la violazione del divieto di svolgimento dell'incarico non autorizzato da parte dell'amministrazione, ma per una mancata entrata, per una reale diminuzione patrimoniale per l'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale viene privata di un'entrata vincolata e da imputarsi al fondo perequativo per i dipendenti" (sentenza n. 26/2019/QM/PROC).*

*Trattasi, quindi, di disposizione "volta a tutelare l'interesse pubblico al*

*rispetto del dovere di esclusività del pubblico impiegato, al di fuori delle ipotesi tipicamente ed espressamente stabilite e salvo autorizzazione, interesse che, evidentemente, non è circoscritto alle manifestazioni e alle condotte rientranti nel perimetro del corretto adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l'amministrazione"* (Sez. II app.n.349/2022).

*Essa è volta "al recupero del "danno da mancata entrata", scaturente dalla violazione di un "obbligo comprimario", come condivisibilmente posto in rilievo dallo stesso Giudice regolatore (Cass. civ. SS.UU. ord.n. 22688/2011 e sent. n. 25769 del 2015), che evidenzia come la disposizione sia finalizzata a tutelare il "buon andamento" della pubblica amministrazione (ex art. 97 Cost.), con finalità anche di deterrenza. La deminutio patrimonii, quindi, si traduce nella frustrazione delle finalità tutelate dalla norma di azione in esame, posto che i compensi devono essere riversati nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinati ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti"* (Sez.II app.n.147/2022).

*In conclusione, poiché il danno si ricollega alla condotta, successiva all'espletamento dell'incarico non autorizzato, consistente nell'omissione del versamento dei compensi, non assumono alcuna rilevanza, stante il connotato vincolante della normativa primaria succitata, le difese dell'appellante incentrate sulla mancanza di prova di una minore produttività delle prestazioni lavorative da lui rese, per effetto dell'incarico ricoperto, in favore dell'amministrazione provinciale.*

**Motivo n.3**

*L'appellante contesta che la sentenza, sul punto dell'individuazione del dies*

*a quo* della prescrizione, abbia del tutto travisato i fatti e le prove prodotte nel giudizio di primo grado. A sostegno, richiama le deposizioni dei dirigenti OMISSIS e OMISSIS datate 4 maggio 2022, dalle quali emergerebbe che poichè, come nel 2007, anche nel 2008 egli presentò l'istanza di autorizzazione, quand'anche poi non riscontrata favorevolmente, comunque la Provincia di Terni era a conoscenza della prosecuzione dell'incarico espletato presso la società S.I.I..

Orbene, la doglianza è infondata e va respinta.

Invero, trattandosi, come emerge *per tabulas* dalla documentazione in atti, di incarichi conferiti con una durata annuale, l'Amministrazione era stata edotta dello stesso soltanto per il 2007, - rilasciando la prescritta autorizzazione - e per il 2008- avendo ricevuto la richiesta dell'interessato.

A ciò aggiungasi che a nulla rilevano i motivi che hanno comportato, per quest'ultimo anno, il mancato rilascio dell'autorizzazione, e men che meno le assolutamente apodittiche illazioni dell'appellante in ordine agli "*intimi*" convincimenti del dirigente OMISSIS circa la non necessità dell'autorizzazione, desunti da una dicitura apposta su una nota,- che peraltro contrastano con quanto dichiarato dallo stesso in sede di audizione circa la presumibile mancanza di motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione, qualora l'avesse esaminata - come pure le doglianze in ordine al contegno, definito "*evasivo*", "*reticente*", tenuto sia dal predetto che anche dall'altro dirigente (OMISSIS), sempre in sede di audizione.

Il fatto incontrovertibile è che il dott. Cinque ha omesso per tutti gli anni successivi, fino al 2020, di adempiere ad un obbligo impostogli dalla normativa recata dall'art.53, comma 7, del d. lgs.n.165/2001, il che è

sufficiente, per quanto sopra esposto, a sostanziare il “*doloso occultamento*”, ai fini prescrizionali.

Del tutto condivisibilmente la sentenza gravata ha quindi sottolineato che il fatto che lo stesso ente datore di lavoro fosse in condizione di acquisire *aliunde* la conoscenza degli incarichi, in particolare in quanto pubblicati sul sito web della S.I.I., non elide il doloso occultamento, avendo il dott. Cinque omesso di richiedere l’autorizzazione per gli incarichi espletati dal 2009, limitandosi a farlo soltanto per i due anni precedenti.

Invero, è stato affermato che “*Indipendentemente dal fatto che gli incarichi potessero avere rilevanza pubblica, l’Amministrazione di appartenenza doveva essere tenuta informata dal suo dipendente, sulla base della normativa vigente e delle regole di correttezza, dell’esistenza di situazioni che potenzialmente potessero essere fonte di conflitto di interessi (di qui la necessità di autorizzazione), senza che potesse assumere importanza la possibile, casuale conoscenza per altre vie*” (Sez.II app.n.305/2020; in *terminis*, tra le tante, Sez.II app. n.150/2022, n.349/2022, n.290/2023; Sez.III app.n.95/2022). Non può imputarsi quindi alla stessa Amministrazione, anche in questa vicenda, “*l’ignoranza non colpevole della situazione di incompatibilità nella quale versa il dipendente infedele che abbia serbato un consapevole silenzio sulla specifica circostanza. In tal caso, l’affidamento che l’Ente ripone nel permanere delle condizioni fissate al momento dell’assunzione può essere rimosso soltanto se essa è posta nella condizione di obiettiva conoscibilità o effettiva conoscenza della causa impediante*” (Sez.II app. n. 150/2022 richiamata da Sez.II app.n.290/2023).

In conclusione l’appello va respinto in quanto giuridicamente infondato.

Alla pronuncia di reiezione del gravame segue la condanna alle spese di questo grado di giudizio, nell'importo liquidato nel dispositivo.

**P.Q.M.**

**la Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello**

definitivamente pronunciando, *contrariis reiectis*, nei termini di cui in motivazione,

- **respinge** l'appello;

- **condanna l'appellante alle spese** di questo grado di giudizio che si liquidano in complessivi euro 144,00 (CENTOQUARANTAQUATTRO/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2024.

## IL PRESIDENTE

**Dott.ssa Daniela Acanfora**

f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 20 FEBBRAIO 2024

p. Il Dirigente

(dott.ssa Luciana Troccoli)

f.to digitalmente

## Il Funzionario Amministrativo

Dott.ssa Alessandra Carcani