



REPUBBLICA ITALIANA

Originale sentenza	€ 208,00
Originale sent. Esecutiva digitale	€ 16,00
Diritti di cancelleria digitali	€ 13,10
Totale spese	€ 237,10
Il Funzionario Responsabile del Servizio Dott.ssa Caterina Giambanco F.to Digitalmente	

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

dott. Salvatore Chiazzese Presidente

dott. Gioacchino Alessandro Giudice relatore

dott. Francesco Antonio Cancilla Giudice

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A 221/2024

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **69384** del registro di segreteria,

promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

Fabio VIRDI, nato a Caltagirone (CT), il 22.1.1964, c.f.:

VRDFBA64A22B428T, rappresentato e difeso, congiuntamente e

disgiuntamente, dall'avv. prof. Alessandro Dagnino (c.f.:

DGNLSN76B02G273S, p.e.c.: alessandro.dagnino@pec.dagnino.it) e

dall'avv. Ambrogio Panzarella (c.f.: PNZMRG79C21G273T, p.e.c.:

ambrogio.panzarella@pec.it), elettivamente domiciliato presso i domicili

digitali dei predetti difensori agli indirizzi pec sopra indicati, nonché presso lo

studio del primo, sito in Palermo, via Quintino Sella 77;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 15 maggio 2024, il rappresentante del

Pubblico Ministero, nella persona del S.P.G. dott. Salvatore Ganci, e gli avv.ti

Alessandro Dagnino e Ambrogio Panzarella, per il convenuto, come da

verbale;

Ritenuto in

F A T T O

1. Con atto di citazione depositato presso la segreteria di questa Sezione giurisdizionale il 14 novembre 2023, ritualmente notificato al convenuto unitamente alla richiesta di fissazione udienza, la Procura Regionale lo citava in giudizio per ivi sentirlo condannare al pagamento della complessiva somma di € 60.665,98 in favore dell'I.N.P.S. oltre rivalutazione e interessi legali, nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato, per il danno conseguente all'indebita percezione di compensi derivanti dallo svolgimento di incarichi in assenza della relativa autorizzazione in violazione dell'art. 53, co. 7 e 7 bis, del D.lgs. 165/2001.

1.1. Il requirente premette che l'azione trae origine dalla segnalazione di danno erariale n. prot. 439725 del 2 agosto 2019 del Nucleo di Polizia Economico-finanziaria di Palermo, trasmessa all'esito di accertamenti svolti su delega dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza di Roma che a sua volta era stato delegato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica – Ispettorato per la funzione Pubblica di Roma onde verificare se il convenuto quale dipendente dell'INPS di Palermo avesse svolto attività in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 165/2001 su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi.

1.2. Secondo l'accusa, l'esito delle indagini compendiate nelle relazioni del 21 maggio 2018, n. prot. 267389, e del 21 dicembre 2018, n. 698837, allegate alla citata segnalazione, ha consentito di appurare che il sig. Viridi ha indebitamente percepito compensi, non comunicati all'amministrazione di appartenenza, derivanti dallo svolgimento di tre incarichi non autorizzati.

Segnatamente:

- i) un incarico di collaborazione presso l'ente FONARCOM (Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua nel settore terziario), sulla scorta del contratto stipulato il 27.11.2008, con durata dal 28.11.2008 al 31.10.2009, per il quale ha percepito compensi complessivamente pari a euro 39.546,88, incarico espletato in un periodo in cui fruiva di aspettativa senza retribuzione (per svolgere un diverso incarico dirigenziale alla Regione, come da determina n. 176 dell'11.05.2009 della Direzione centrale risorse umane dell'INPS).
- ii) un incarico di collaborazione presso l'IRCAC avente ad oggetto la *"valutazione attività direttore generale anno 2012"*, non autorizzato a seguito di espresso diniego dell'INPS, giusta comunicazione n. prot. 6006 del 22 luglio 2013, per il quale ha ricevuto l'importo lordo di euro 1.500,00, pagato con mandato del 12.9.2013, comprensivo della ritenuta di acconto del 20%.
- iii) un incarico presso l'ente EAP FEDARCOM per la progettazione e coordinamento di piani formativi in qualità di direttore del progetto, della durata di tre anni. Per detto incarico, il requirente evidenzia che, dopo il rilascio dell'autorizzazione di cui al provvedimento n. 132 del 10 gennaio 2014, le disposizioni regolamentari dell'Istituto venivano modificate (determina del Commissario straordinario INPS n. 19 del 6 marzo 2014), prevedendo la durata massima di 12 mesi e l'esclusione di rinnovi automatici, e che la Direzione centrale dell'INPS con circolare n. 37 del 24 marzo 2014 comunicava che le autorizzazioni potevano essere rilasciate per un periodo massimo di 12 mesi; inoltre, con ordine di servizio del direttore provinciale dell'INPS di Palermo n. 13 del 3 marzo 2015 veniva specificato che le

autorizzazioni superiori a 12 mesi concesse sulla base delle previgenti norme cessavano di avere efficacia. Sennonché, il Viridi continuava a svolgere l'incarico presso l'EAP FEDARCOM e per tale motivo l'Ufficio procedimenti disciplinari dell'INPS con determinazione n. 54/16 del 19/05/2016 gli irrogava la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per 15 giorni relativa a due addebiti per violazione dell'art. 53, comma 7, del Dlgs. 165/2001.

L'accusa aggiunge che con sentenza n. 214 del 27 gennaio 2022 il Tribunale di Palermo, Sezione Lavoro, dopo avere riunito i ricorsi proposti dal Sig. Viridi Fabio e dall'INPS, in relazione alla sanzione disciplinare per violazione dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 e suddette sanzioni disciplinari, ha stabilito che il sig. Viridi debba corrispondere all'INPS le somme pari al netto dell'importo lordo di €. 20.239,62 con interessi a decorrere dalla messa in mora del 5/3/2018 sino al saldo.

Il requirente precisa che il sig. Viridi è tenuto a versare all'INPS anche gli oneri accessori di natura fiscale e previdenziale (come da pronunce della Corte dei conti, Sez. Riun. n. 24/SR/QM/2020 e n.13/SR/QM/2021) e che, pertanto, l'importo complessivo da contestare al sig. Viridi per tale incarico è pari ad € 22.000,00 talché detratti i recuperi già effettuati dall'INPS nei cedolini di maggio e luglio 2022, residua l'importo di euro 19.619,10.

1.3. Secondo il requirente il *modus operandi* del sig. Viridi in relazione a tali incarichi è in pieno contrasto con quanto previsto dall'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001. Deduce invero che il dipendente non ha chiesto l'autorizzazione e non ha provveduto a riversare all'Amministrazione di appartenenza i compensi ricevuti, così risultando una condotta connotata da dolo, in ragione

dell'evidente cosciente volontà omissiva (ex multis, Corte dei conti Sez. Puglia n. 437/2022) e che le stesse argomentazioni valgono per l'incarico svolto dopo che il Sig. Virdi è stato collocato in aspettativa, in ragione dell'assoluta estraneità dell'incarico svolto rispetto all'attività valutata dall'Amministrazione di appartenenza ai fini dell'aspettativa.

1.4. A seguito di rituale notifica dell'invito a dedurre per tali contestazioni e dell'esercizio delle facoltà difensive preprocessuali da parte dell'invitato, il requirente riteneva di confermare la contestazione preliminare, controdeducendo diffusamente in citazione in senso reiettivo alle deduzioni preprocessuali dell'invitato, e, quindi, lo citava in giudizio.

2. Con atto di costituzione del 5 aprile 2024, si costituiva il sig. Virdi, e con successiva memoria del 26 aprile 2024, articolava le proprie difese, contestando la potestà giurisdizionale e l'ammissibilità dell'azione ed eccependone la nullità, nonché, nel merito, eccependo preliminarmente la prescrizione dell'azione e, quindi, la fondatezza degli addebiti (insussistenza dell'antigiuridicità della condotta, difetto di prova del danno e insussistenza dell'elemento psicologico).

2.1. Anzitutto il convenuto eccepisce il difetto di giurisdizione, affermando, col richiamo di precedenti delle SS.UU. della Cassazione (in particolare, n. 17124/2019 di cui riporta ampi stralci), che la controversia avente a oggetto la domanda della P.A. volta a ottenere dal proprio dipendente il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato appartiene alla giurisdizione del Giudice ordinario e che solo se alla violazione degli obblighi di servizio si accompagnino altri profili di danno (ad es. danno all'immagine, danno da sottrazione di energie lavorative etc.), allora potrà

dirsi interessata la giurisdizione contabile.

2.1.1. Secondo altro profilo, relativamente all'incarico presso l'ente FONARCOM (28.11.2008 - 31.10.2009, successivamente prorogato sino al 31.10.2010), osserva che la disposizione di cui all'art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. 165/2001 (secondo cui «*L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti*») è stata introdotta con la legge n. 190 del 6 novembre 2012, entrata in vigore in data 28.11.2012 e, dunque, in data successiva allo svolgimento del suddetto incarico presso l'ente FONARCOM; e come afferma anche la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 8688/2017, deve escludersi la possibilità di un'applicazione retroattiva di tale disposizione al fine di radicare la giurisdizione contabile su fattispecie antecedenti all'introduzione della novella legislativa, essendo viepiù necessaria l'*interpositio legislatoris* per radicare la giurisdizione della Corte.

Sostiene in sintesi che prima dell'introduzione del comma 7-bis all'art. 53 del d.lgs. 165/2001 l'espletamento da parte del pubblico dipendente di incarichi extra-istituzionali in assenza di autorizzazione da parte dell'Amministrazione di appartenenza era esclusivamente "sanzionato" con l'obbligo di versare a quest'ultima i compensi esterni percepiti e la relativa controversia, in assenza di profili ulteriori di danno (non prospettati nella fattispecie concreta qui all'esame), rientrava nella giurisdizione esclusiva del Giudice ordinario.

2.1.2. Aggiunge, per mero zelo difensivo, che al fine di radicare la giurisdizione contabile, non potrebbe procedersi a una riqualificazione d'ufficio della domanda (*petitum e causa petendi*) proposta dalla Procura,

riprospettandola come *«danno da mancata entrata di somme destinate ad un apposito fondo vincolato»*, nei sensi indicati dalle SS.RR. della Corte dei conti, nella sentenza 26/2019/QM secondo cui *«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»*. Sostiene invero che nel caso di specie la Procura: i) non ha allegato l'omissione del riversamento da parte del soggetto erogante; ii) né che tali somme erano destinate *«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»*; iii) e neppure che, conseguentemente, si è verificato per l'I.N.P.S. un *«danno da mancata entrata di somme destinate ad un apposito fondo vincolato»*.

Aggiunge che un'eventuale riprospettazione della domanda nei seguenti termini violerebbe il diritto di difesa ed il contraddittorio, ponendosi in contrasto con la regola della corrispondenza tra i fatti indicati in citazione e gli elementi essenziali esplicitati nell'invito a dedurre.

2.2. Con un secondo motivo di doglianza, il convenuto eccepisce la inammissibilità e/o improponibilità dell'azione di danno erariale relativa all'incarico espletato presso l'ente EAP FEDARCOM per violazione del divieto di *“bis in idem”*, poiché l'INPS ha già agito presso la Sezione Lavoro del Tribunale di Palermo e ottenuto la sentenza n. 214/2022 con la quale il Giudice del lavoro ha dichiarato che *«Fabio Viridi è tenuto a riversare all'INPS, ai sensi dell'art. 53, comma 7, del D.Lgs. 165/2001, il*

corrispondente netto degli € 20.239,62 erogatigli dall'EAP-FEDARCOM per gli incarichi espletati nel 2015».

Deduce che sebbene la suddetta pronuncia sia stata ritualmente appellata (Corte d'appello di Palermo, sezione lavoro, R.G. 855/2022) e il relativo giudizio di appello è tutt'ora pendente, con udienza fissata per il prossimo 11.7.2024, si deve escludere la possibilità di agire contestualmente per lo stesso *petitum* dinanzi a due giudici diversi, come precisato dalla pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione che cita e riporta (n. 17124/2019, par. 3.5, ultimo cpv, del considerato in diritto; in senso conforme, Cass. civ., SS. UU., n. 415/2020).

2.3. Eccepisce poi la nullità dell'invito a dedurre e della successiva citazione per violazione dei principi di parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo (art. 4, comma 1, c.g.c.), nonché per violazione del diritto di difesa (art. 24, comma 2, Cost.), in relazione al disposto dell'art. 67, comma 1, c.g.c., deducendo al riguardo che, come già rilevato in sede di deduzioni difensive né il foglio n. DFP0059911 P-4.17.1.16.3, datato 4.12.2017 (da cui discende la delega conferita dall'Ispettorato per la funzione pubblica al Nucleo speciale anticorruzione di Roma), né la segnalazione (citata in detta nota) da cui hanno avuto origine gli accertamenti istruttori svolti nei confronti dell'odierno convenuto in merito all'asserito svolgimento di incarichi extra-istituzionali senza autorizzazione, risultano essere stati depositati nel fascicolo istruttorio e messi a disposizione nella fase pre-processuale.

Ciò avrebbe pregiudicato l'esercizio del proprio diritto di difesa, già nella fase preprocessuale, in relazione, tra l'altro, i) alla sussistenza di una *notitia damni* specifica e concreta in base alla quale è stata iniziata l'attività istruttoria; ii)

alla corretta individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione.

2.3.1. Con ulteriore profilo eccepisce la nullità degli atti istruttori e processuali per carenza di *notitia damni* specifica e concreta e conseguente violazione e falsa applicazione dell'art. 51 c.g.c.

Al riguardo afferma che la difesa non avendo reperito nel fascicolo i documenti sopra citati li ha reperiti con apposita istanza di accesso ed osserva che dalla documentazione acquisita risulta che l'I.N.P.S. con nota prot. 1498 del 9.10.2017 inviata alla Direzione Regionale della Sicilia e, per conoscenza, al Dipartimento della Funzione Pubblica (prot. in entrata n. 68748 del 29.11.2017), aveva invitato la Direzione Regionale della Sicilia ad avviare le procedure di recupero dei compensi extra-istituzionali percepiti dal Viridi per l'incarico svolto nei confronti dell'ente EAP FEDARCOM e null'altro. Aggiunge che il Dipartimento della Funzione Pubblica, con successiva nota prot. 69911 del 4.12.2017 inviata alla Gdf, Nucleo Speciale Anticorruzione, comunicava quanto segue: *“Con lettera prot. 0001498 del 9 ottobre u.s., di cui si allega copia, l’Inps di Roma ha segnalato lo svolgimento di ulteriore attività lavorativa da parte del sig. Fabio Viridi. Tenuto conto dei documenti già agli atti dell’Istituto e delle “procedure di recupero degli importi...” in corso da parte della Direzione Regionale Sicilia, si autorizza codesto Comando, in relazione ai compiti attribuiti a questo Ispettorato dall’articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ad effettuare nei confronti del dipendente, per un periodo di sei mesi”*.

Ritiene dunque che l'attività d'indagine esorbiti dalla *notitia damni* poiché questa era riferita solo all'incarico svolto nei confronti dell'ente EAP FEDARCOM, con conseguente nullità degli atti istruttori prodromici

all'invito e, quindi, dell'invito e dell'atto di citazione che sono seguiti.

2.3.2. Eccepisce, al contempo, anche la nullità degli atti istruttori per violazione dell'art. 60, comma 6, del d.lgs. 165/2001 e dell'autorizzazione concessa alla G.d.F. con nota prot. 69911 del 4.12.2017, atteso che il Nucleo Speciale Anticorruzione ha subdelegato le attività di indagine al Nucleo di Polizia Tributaria di Palermo con il vincolo che *«gli accertamenti dovranno essere conclusi entro il 4.5.2018»*, ossia entro il periodo temporale massimo di 6 mesi previsto dall'autorizzazione concessa dal Dipartimento della Funzione Pubblica; sennonché, dalla documentazione in atti Procura, risulta che gli accertamenti si sono conclusi in data successiva al predetto termine finale dell'autorizzazione e, in particolare, essi sono stati compendati nelle note prot. 267389 del 21.5.2018 e prot. n. 698837 del 21.12.2018.

2.4. Nel merito, la difesa eccepisce anzitutto la prescrizione dell'azione.

Rileva, al riguardo, che l'invito a dedurre è stato notificato al dott. Virdi in data 8.5.2023, e che, a quella data, erano già ampiamente trascorsi cinque anni dal presunto fatto dannoso, atteso che: i) i compensi relativi all'incarico presso la FONARCOM sono stati percepiti in un periodo compreso tra il 16.12.2008 (data del primo bonifico di € 6.593,00) e il 5.11.2010 (data dell'ultimo bonifico di € 1.638,88) talché il termine quinquennale di prescrizione, anche per l'ultimo pagamento ricevuto, è quindi spirato in data 5.11.2015; ii) i compensi relativi all'incarico svolto presso l'I.R.C.A.C. (€ 1.500,00) sono stati erogati con mandato di pagamento n. 2013/002003 del 12.9.2013 e quindi il termine quinquennale di prescrizione è spirato in data 12.9.2018; iii) i compensi relativi all'incarico svolto presso l'EAP FEDARCOM, come si evince dal prospetto contenuto nella segnalazione d'iniziativa di danno

erariale della Gdf, sono stati percepiti nell'anno 2015; il termine quinquennale di prescrizione è quindi spirato nell'anno 2020.

Nega poi che possa trovare ingresso la contestazione relativa all'occultamento doloso del danno, anzitutto perché l'accusa inammissibilmente (ai sensi dell'art. 87 c.g.c., trattandosi di *"fatto essenziale"*) la espone per la prima volta nell'atto di citazione e, in ogni caso, anche nel merito atteso che l'accusa non ha provato alcunché in riferimento alla condotta integrativa di simile occultamento.

Per la difesa, la Procura avrebbe altresì omesso di allegare e dimostrare la sussistenza di ipotetici impedimenti giuridici all'esercizio dell'azione erariale tale da spostare in avanti l'esordio.

In ogni caso, deduce che la *scoperta* dell'asserito danno erariale era comunque avvenuta. In particolare,

i) per l'incarico presso l'ente EAP FEDARCOM, richiama la nota I.N.P.S. prot. 1498 del 9.10.2017, in cui si fa riferimento *«alla determinazione n. 54/16 del 19/05/2016, trasmessa per conoscenza a codesta Direzione Regionale con nota n. 776 del 19/05/2016, con la quale è stata irrogata al dipendente in oggetto la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per la durata di quindici giorni, per avere, tra l'altro, continuato a svolgere nell'anno 2015 l'incarico di progettazione e coordinamento di piani formativi presso l'Ente di addestramento professionale "EAP-FEDARCOM", senza rinnovare la richiesta di autorizzazione alla scadenza, avvenuta in data 16/01/2015... Al riguardo con l'allegata nota del 22/04/2016, il suddetto Ente ha comunicato alla Direzione Provinciale di Palermo l'entità dei compensi corrisposti al dott. Fabio Viridi*

per lo svolgimento della predetta attività nell'anno 2015, pari ad € 20.239,62

lordi».

Ritiene pertanto che la data della «scoperta» dell'asserito danno non può mai essere postergata, al più tardi, oltre la data del 19.5.2016, data in cui sia la sede centrale dell'I.N.P.S. sia la Direzione Regionale erano pienamente a conoscenza degli elementi costitutivi dell'ipotetico illecito erariale.

ii) Per l'incarico svolto presso l'Ente FONARCOM, deduce che il convenuto aveva già prodotto in sede di deduzioni difensive copia della nota fax del 19.6.2009, inviata al numero fax 06/51014167 della Direzione Centrale Risorse Umane dell'I.N.P.D.A.P., con la quale ha comunicato all'I.N.P.D.A.P. i compensi allo stesso corrisposti nell'anno 2008 dal suddetto ente; aggiunge che l'incarico era stato autorizzato anche se a distanza di anni non è in grado di rinvenire l'autorizzazione.

Ritiene dunque che l'INPDAP a partire dalla suddetta nota era comunque in grado di scoprire l'asserito illecito relativo all'incarico atteso che: a) la condotta asseritamente foriera di danno e le circostanze dell'asserito occultamento doloso erano state portate a conoscenza dell'Amministrazione di appartenenza; b) il diritto di credito di questa poteva essere fatto valere ex art. 2935 c.c., non sussistendo alcun impedimento giuridico.

iii) Infine, con riguardo all'incarico svolto presso l'IRCAC, deduce che, poiché l'autorizzazione (poi denegata dall'I.N.P.S. in data 22.7.2013) è stata richiesta dopo aver iniziato lo svolgimento dell'incarico extraistituzionale, l'Amministrazione di appartenenza era già a conoscenza, a partire da quella data (22.7.2013), dell'avvenuto espletamento dell'incarico nel periodo 20.6.2013 - 22.7.2013 (data in cui, a seguito del diniego di

autorizzazione, l'odierno convenuto ha rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico) e pertanto, anche in questo caso, era stato "*scoperto*" l'asserito danno e l'Amministrazione di appartenenza avrebbe potuto attivarsi per il recupero delle somme percepite (€ 1.200,00 al netto delle ritenute d'acconto, € 1.500,00 lorde) ex art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001. La prescrizione, quindi, anche per tale voce di asserito danno è maturata in data 22.7.2018.

2.5. Il convenuto eccepisce quindi nel merito, nell'ordine: l'insussistenza dell'antigiuridicità della condotta, il difetto di prova in ordine al danno, l'insussistenza dell'elemento psicologico.

2.5.1. In ordine all'insussistenza dell'antigiuridicità della condotta la difesa sostiene che i predetti incarichi erano stati oggetto di autorizzazione, trattando partitamente i tre incarichi.

i. Per l'incarico espletato presso l'ente FONARCOM, la difesa sostiene che l'odierno convenuto è stato previamente autorizzato e ha regolarmente comunicato all'Ente di appartenenza (l'allora I.N.P.D.A.P.) i dati relativi all'incarico e i compensi percepiti. Nei propri archivi ha reperito soltanto copia della nota fax del 19.6.2009 (doc. n. 17), inviata al numero fax 06/51014167 della Direzione Centrale Risorse Umane dell'I.N.P.D.A.P. (analogamente a quanto effettuato per l'incarico svolto presso la società "Logos"), con la quale sono stati comunicati all'I.N.P.D.A.P. i compensi allo stesso corrisposti nell'anno 2008 dall'ente FONARCOM.

Rileva che l'I.N.P.S., nel riscontrare la propria istanza di accesso agli atti, ha comunicato che «*il documento richiesto (n.d.r. l'autorizzazione per l'incarico in FONARCOM) non è stato rinvenuto né nel fascicolo personale dell'interessato custodito negli archivi di sede, né nell'Archivio Centrale del*

personale esistente presso la Direzione Centrale Risorse Umane dell'INPS»

(doc. n. 13); l'I.N.P.S. dunque non ha negato l'esistenza dell'autorizzazione in contestazione, ma, semplicemente, si è limitata a comunicare il mancato rinvenimento della medesima in seno ai propri archivi.

Deduce che, tenuto conto che la Gdf, in sede di accertamenti espletati, non ha nemmeno rinvenuto l'autorizzazione relativa all'incarico espletato nei confronti della società "Logos", deve privilegiarsi la propria ricostruzione, suffragata anche dalla nota fax del 19.6.2009 con la quale il Viridi ha regolarmente comunicato all'Amministrazione di appartenenza i compensi percepiti nell'anno 2008 dall'ente FONARCOM. Ove, infatti, lo stesso non fosse stato munito di regolare autorizzazione, non si vede per quale ragione avrebbe dovuto effettuare la suddetta comunicazione dei compensi percepiti.

Pertanto, le contestazioni sarebbero infondate avendo l'odierno convenuto regolarmente richiesto e ottenuto l'autorizzazione e regolarmente comunicato all'Ente di appartenenza i compensi percepiti, e non potendo esigersi dal medesimo un obbligo di conservazione dei documenti oltre 10 anni, in analogia a quanto previsto dall'art. 2220 c.c. per la conservazione delle scritture contabili.

Con ulteriore argomentazione aggiunge che l'asserito omesso versamento dei compensi percepiti in assenza di autorizzazione all'espletamento dell'incarico extraistituzionale costituisce uno degli elementi costitutivi dell'ipotetica responsabilità erariale, occorrendo anche la dimostrazione che vi sia stato un effettivo pregiudizio per l'Amministrazione di appartenenza in termini di sottrazione di energie lavorative ovvero di svolgimento di attività in conflitto di interessi. Ebbene, la sottrazione di energie lavorative è *esclusa per tabulas*,

essendo l'odierno convenuto collocato in aspettativa senza assegni, mentre l'ipotetico svolgimento di attività in conflitto di interessi non è stato nemmeno allegato dalla Procura e, in ogni caso, non sussiste in concreto.

ii. Per quanto riguarda l'incarico presso l'IRCAC, evidenzia che, alla fine dell'anno 2013, ha richiesto l'autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza. Tuttavia, l'I.N.P.S. ha denegato la predetta autorizzazione con la comunicazione prot. 6006 del 22.7.2013. Dunque, una volta ricevuto il diniego allo svolgimento del predetto incarico, ha presentato le relative dimissioni e non ha più espletato l'incarico; la somma corrisposta (€ 1.200,00, al netto della ritenuta d'acconto) costituisce un mero rimborso per l'attività di studio iniziale della documentazione che ha svolto nel periodo 20.6.2013 - 22.7.2013, nelle more della ricezione dell'autorizzazione.

In ogni caso, rileva che l'I.N.P.S. ha già trattenuto delle somme sullo stipendio del dott. Viridi, ben superiori all'esiguo importo di € 1.200,00 nette o € 1.500,00 lorde a suo tempo corrisposte dall'I.R.C.A.C. per il presente incarico.

iii. Per l'incarico presso EAP FEDARCOM la difesa deduce che le contestazioni mosse dalla Procura poggiano sull'erroneo presupposto che il convenuto, pur essendo a conoscenza della circolare n. 37 del 24.3.2014 con cui era stato apposto il limite temporale massimo di 12 mesi alle autorizzazioni per lo svolgimento di incarichi extraistituzionali, abbia comunque continuato a operare per tutto l'anno 2015. Sennonché, rileva che tale circolare non gli è mai stata notificata nonostante il punto 2 della stessa ne prescrivesse la comunicazione *agli assenti dal servizio per periodi di lunga durata, mediante raccomandata con avviso di ricevimento a cura delle strutture competenti*, e che egli, come dimostra il sistema di rilevazione delle presenze, è stato assente

dal 24.3.2014, data di pubblicazione della circolare, sino al 25.5.2014 a causa di infortunio occorso sul luogo di lavoro.

Aggiunge che la presenza in servizio di soli 5 giorni nel periodo di due mesi (25.3.2014 - 25.5.2013) non sia affatto idonea ad escludere l'assenza «dal servizio per periodi di lunga durata».

Eccepisce, in secondo luogo, che neppure l'ordine di servizio del 3.3.2015 gli sarebbe stato recapitato atteso che il D.G. della Direzione Regionale aveva assegnato in via provvisoria, con decorrenza dall'1.10.2013 e per un periodo di sei mesi (e quindi sino al mese di aprile 2014), poi prorogato per due volte sino al 1.4.2015, l'odierno convenuto presso la sede provinciale di Palermo.

Deduce che il predetto o.d.s. è stato notificato dall'I.N.P.S. Direzione Provinciale di Palermo (codice 5500) e tra i destinatari non sono stati inclusi esplicitamente i "sussidiari" (ossia il personale dipendente di altre sedi con assegnazioni temporanee sul codice 5500), come il convenuto e ciò ha determinato l'impossibilità per il convenuto di venirne a conoscenza.

In terzo luogo, osserva che a fronte di un'autorizzazione individuale con efficacia triennale rilasciata personalmente all'odierno convenuto, deve ritenersi insufficiente una mera circolare indirizzata indistintamente a tutti i dipendenti, essendo invece necessaria una comunicazione altrettanto individuale volta a ridurre l'efficacia temporale della precedente autorizzazione rilasciata.

In quarto luogo eccepisce che l'attività svolta presso EAP FEDARCOM deve ritenersi riconducibile alla previsione indicata nella lettera "f-bis" dell'art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001, che esclude *"i compensi derivanti: f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione"*

nonché di docenza e di ricerca scientifica”.

In definitiva sostiene, pertanto, che per tutte e tre le contestazioni di danno erariale non sussista una condotta ascrivibile all’odierno convenuto asseritamente violativa dell’art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. 165/2001.

2.5.2. La difesa eccepiva poi il difetto di prova in ordine all’asserito danno.

Sosteneva in sintesi che il danno erariale è sempre un danno-conseguenza e mai un danno-evento, coincidente con la mera violazione degli obblighi di servizio (c.d. danno in re ipsa), pertanto, atteso che nel caso di specie, tali profili ulteriori di ipotetico danno (danno da disservizio, danno all’immagine, danno da sottrazione di energie lavorative etc.) non sono stati allegati dalla Procura, né tantomeno provati, ritiene che non possa ravvisarsi alcun nocumento occorso alle finanze dell’INPS ed alcun danno risarcibile.

2.5.3. Eccepiva altresì l’insussistenza dell’elemento soggettivo.

Al riguardo, deduceva che

- con riferimento all’incarico svolto presso la FONARCOM, il convenuto è stato previamente autorizzato dall’Amministrazione di appartenenza ed ha regolarmente comunicato alla medesima il compenso percepito per l’attività svolta;

- quanto all’incarico svolto presso l’IRCAC, il fatto stesso che abbia richiesto l’autorizzazione, poi denegata, esclude *per tabulas* la consapevole volontà di violare i propri obblighi di servizio ed il fatto stesso che il medesimo abbia immediatamente rassegnato le dimissioni, non appena ricevuta la comunicazione di diniego dell’autorizzazione, esclude ancora una volta il contestato dolo;

- quanto, infine, all’incarico svolto presso l’ente EAP FEDARCOM richiama

le considerazioni prima svolte sulla irritualità della notifica della circolare n. 37 del 24.3.2014 e sulla mancata ricezione del successivo o.d.s. del 3.3.2015, per ribadire l'impossibilità di venire a conoscenza di quanto prescritto, con conseguente insussistenza della prospettata condotta dolosa.

2.6. Alla luce di tali difese ed argomentazioni, il convenuto rassegnava le seguenti conclusioni:

in via pregiudiziale: - dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario; - ritenere e dichiarare inammissibile e improponibile l'azione di danno esercitata in questa sede contabile con riguardo all'incarico espletato presso l'ente EAP FEDARCOM, stante la contestuale pendenza del parallelo giudizio civile per i medesimi fatti e in relazione al medesimo petitum sostanziale; - ritenere e dichiarare nulli l'invito a dedurre e la successiva citazione, nonché tutti gli atti istruttori e processuali ad essi presupposti; nel merito: - in via preliminare, ritenere e dichiarare prescritta, in tutta o anche in parte, l'azione di responsabilità amministrativo-contabile esercitata dal P.M. nei confronti dell'odierno convenuto; - in via principale, con qualsiasi statuizione, rigettare nella forma e nella sostanza le domande formulate dal P.M. nei confronti dell'odierno convenuto, in quanto inammissibili, improcedibili e/o, comunque, in quanto infondate in fatto e in diritto; - in via subordinata, per mero tuziorismo difensivo, ridurre l'obbligazione risarcitoria nella misura che parrà di Giustizia. Con vittoria di spese e compensi di lite, come per legge.

3. All'udienza pubblica, il PM richiamava gli argomenti contenuti nell'atto di citazione, soffermandosi sulle eccezioni sollevate dalla difesa. In ordine al difetto di giurisdizione, ribadiva che la giurisprudenza della Corte dei conti e

della Cassazione a sezioni unite è consolidata nell'affermare che il comma 7/bis rispetto al comma 7, dell'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 si pone in rapporto di continuità e che non c'è alcuna innovazione nel quadro normativo, anche con riguardo a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190/2012. Evidenziava che la fattispecie presenta due momenti distinti: il primo riguarda lo svolgimento di attività senza alcuna preventiva autorizzazione, il secondo l'omesso rimborso dei compensi ricevuti all'amministrazione di appartenenza. Richiamava SS.RR n. 26/2019 nonché alcuni riferimenti giurisprudenziali che hanno affermato il rapporto di continuità tra il comma 7 e il comma 7/bis e la giurisdizione contabile anche in relazioni a fattispecie anteriori: 1. sent. n. 351/2023 della II Appello, (che richiama plurimi riferimenti, Cass SSUU n. 20459/2022, n. 36205/2021, 32199/2021, 8570/2021, 415/2020); 2. Cassazione SSUU n. 25769 del 2015 e n. 22688 del 2011. In ordine poi alla questione del "ne bis in idem" richiamava il principio per cui la giurisdizione della Corte dei conti non trova alcun limite in ordine ad eventuali iniziative poste in essere dall'amministrazione danneggiata sia in sede giudiziale che stragiudiziale, con il solo limite dell'integrale risarcimento del danno. Precisava che nell'odierna fattispecie non vi è stata integrale refusione del danno e che per le somme restituite la Procura ha già tenuto conto. Richiamava ulteriori riferimenti giurisprudenziali: Sez. Appello Regione Sicilia nn. 56 del 2021, n. 241 del 2018, n. 152 del 2012, Sez. II centrale n. 23 del 2019 e n. 426 del 2021. Ribadiva che la notizia di danno proviene dalla G.d.F. ed è specifica e concreta, e che non rilevano gli atti propedeutici che la difesa ha poi acquisito. In ordine al profilo dell'occultamento doloso, replicava alla difesa secondo cui

tale profilo non era stato sollevato nell'invito a dedurre, precisando che esso non può ritenersi un fattore essenziale nell'ambito del contenuto dell'invito a dedurre e che nell'invito si parla di condotta dolosa e di condotte omissive, previste dal sistema normativo, in quanto non sono state presentate le richieste per ottenere l'autorizzazione a svolgere gli incarichi. In ordine alla prescrizione si riportava a quanto già esposto in citazione evidenziando che la fattispecie è connotata dal doloso occultamento che è evidente analizzando i vari incarichi nel merito: 1. per l'incarico presso FONARCOM manca l'autorizzazione; precisando in proposito che la richiesta di aspettativa presso la Regione siciliana non esclude gli obblighi incombenti sul dipendente pubblico, tra i quali l'autorizzazione a svolgere incarichi; 2. per l'incarico EAP FEDARCOM per il quale pende un giudizio d'Appello in ordine alla prescrizione ricorda che vi sono degli effetti interruttivi che derivano dalla instaurazione del giudizio civile per il recupero della somma che a tutt'oggi non è stato integrale; 3. per l'incarico presso l'IRCAC l'autorizzazione è stata espressamente negata e, quindi, l'incarico non poteva essere svolto. Si riportava per il resto a quanto negli scritti depositati ed insiste per l'accoglimento della domanda risarcitoria.

L'avv. Dagnino si riportava ai propri scritti difensivi e affronta le questioni pregiudiziali. Evidenziava che il richiamo operato dalla Procura a Cass. SSUU 20459/2022 non appare congruente attenendo a fattispecie diversa, mentre la sent. 26/QM/2019 SS.RR. non comporta l'applicazione retroattiva della norma e, anzi, anche in presenza dell'art. 7/bis il danno erariale va provato (riversamento). Rilevava che nella specie si verserebbe in ipotesi di fattispecie omissiva, ma mancherebbe la prova dell'omesso riversamento. Quanto al "bis

in idem” in disparte la giurisprudenza richiamata dalla Procura che prende in esame il fatto sostanziale del limite che non è possibile agire per ottenere un doppio pagamento, richiamava il principio della concentrazione delle tutele ed il “bis in idem processuale” collegato al divieto di aggravamento del procedimento, anche per evitare il rischio di possibile contrasto tra giudicati. Sottolineava che tale tema andrebbe proposto anche attraverso la rimessione alle SSRR della Corte dei conti. Quanto alla mancanza di notizia di danno confermava che ciò costituisce un vizio del procedimento, in quanto quella originaria è relativa ad un solo soggetto e solo successivamente l’azione è stata estesa anche ad altri soggetti. In forza di ciò l’azione dovrebbe essere limitata alle sole contestazioni in ordine all’ente Fedarcom. Ulteriore effetto sarebbe quello della nullità degli atti processuali che sono conseguenti alla estensione della contestazione anche al di fuori e al di là della originaria notizia di danno. Quanto alla prescrizione ed in relazione al contestato occultamento doloso, nel ricordare la ratio della norma, richiamava all’attenzione che la data della scoperta dell’occultamento non coincide con quella della conoscenza della Procura ma con quella della conoscenza della P.A. Evidenziava, quindi, che la P.A. era certamente in grado di conoscere il fatto prima della data in cui è stata inviata la comunicazione, e che il convenuto ha regolarmente comunicato i compensi e che, pertanto, nulla ha occultato. Al più ci sarebbero stati comportamenti negligenti della P.A. che non ha operato alcun controllo, ma tale negligenza non può ricadere sul convenuto - che ha comunque operato correttamente la comunicazione – con lo slittamento dei termini di prescrizione. Concludeva riportandosi alle difese per i profili sostanziali e chiedendo l’assoluzione del suo assistito.

L'avv. Panzarella richiamava gli argomenti contenuti nella memoria, la sent.

SSUU 6473/2021 e la sentenza delle SSRR della Corte dei conti. Sottolineava

che l'orientamento richiamato dal PM (natura risarcitoria) è superato da altra

giurisprudenza che la considera sanzionatoria. Ne consegue il divieto di

retroattività. Quanto al "*bis in idem*" richiamava la giurisprudenza citata della

Cassazione e l'evoluzione nel senso di non consentire il c.d. doppio binario ed

il doppio giudizio: l'azione può essere introdotta quindi una sola volta. In

ordine all'occultamento doloso richiamava la sentenza n. 277 del 2022 della

III Sez. Centrale che esclude, in ipotesi di incarico non autorizzato, ogni

automatismo tra la condotta di occultamento e la mancata richiesta di

autorizzazione: anche in ipotesi di occultamento occorre qualcosa in più e

occorre provare la volontà di occultare. Quanto alle questioni di merito,

ricordava che la circolare necessitava di una notifica individuale che non c'è

stata. Ancora, in relazione al compenso IRCAC evidenzia che l'IRCAC è stata

sanzionata e ha versato le somme all'INPS, per cui una eventuale condanna

comporterebbe la duplicazione delle poste risarcitorie.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento della responsabilità

erariale dell'odierno convenuto per l'indebita percezione di compensi

derivanti dallo svolgimento di incarichi in assenza di relativa autorizzazione e

l'omesso riversamento degli stessi all'ente, in violazione dell'art. 53, commi

7 e 7 bis, del D.lgs. 165/2001.

Il "*thema decidendum*" attiene, quindi, la violazione degli obblighi di

cui all'art.53, co.6 -7bis, del d.lgs. n.165 del 2001 a seguito dell'espletamento di attività extralavorative non autorizzate o non autorizzabili da parte di pubblici dipendenti.

La norma si inquadra nell'ambito del generale principio di esclusività delle prestazioni nel lavoro pubblico, ex art.98 cost., ponendo la distinzione tra attività vietate (art. 60 segg. d.p.r. 3/1957, richiamato dall'art.53, co.1, d.lgs. n.165 del 2001), attività autorizzabili (art.53, co.2 e 7, d.lgs. n.165 del 2001) e attività liberalizzate (art.53, co.6, d.lgs. n.165 cit.) e tipizzando le conseguenze derivanti dall'espletamento di attività vietate o non autorizzate ex art. 53, co.7, d.lgs. n.165.

2. In via pregiudiziale il Collegio deve scrutinare la questione afferente alla sussistenza della giurisdizione contabile sull'azione qui esercitata.

2.1. È noto che la giurisprudenza regolatrice della Suprema Corte, con indirizzo consolidatosi a seguito della pronuncia resa dalle S.U., 28 settembre 2016, n. 19072, ha affermato che la controversia avente ad oggetto *la domanda della Pubblica Amministrazione* rivolta ad ottenere dal proprio dipendente il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario (così: Cass., S.U., 10 gennaio 2017, n. 8688; Cass., S.U., 19 gennaio 2018, n. 1415; Cass., S.U., 9 marzo 2018, n. 5789; Cass., S.U., 28 maggio 2018, n. 13239; Cass., S.U., 3 agosto 2018, n. 20533).

Tale indirizzo ha, tra l'altro, posto in rilievo che l'obbligo di versamento imposto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 si configura come *una particolare sanzione ex lege volta a rafforzare la fedeltà del dipendente pubblico*, ed è giunta alla suddetta conclusione valorizzando *il tenore letterale*

della disposizione che, nel "fare salve "le più gravi" sanzioni anziché le "sanzioni" tout court oggettivamente conferisce anche al versamento de quo la medesima natura sanzionatoria, ancor più evidente se si considera il carattere disincentivante proprio della sanzione, desumibile dalla coincidenza dell'entità del versamento con quella delle somme indebitamente percepite dal pubblico dipendente, affinché questi sappia in partenza di non poter trattenere vantaggio alcuno da prestazioni che si appresti a svolgere in violazione del dovere di fedeltà".

Secondo tale orientamento, l'obbligo di versamento in esame "prescinde dai presupposti della responsabilità per danno (evento; nesso di causalità; elemento psicologico)", non dovendosi confondere " il concetto attinente alla mera reversione del profitto con quello del danno", ciò che "condurrebbe all'estensione del limite della giurisdizione contabile al di fuori dei suoi confini istituzionali".

Nell'ambito di tale indirizzo, si è affermato (cfr. Cass. S.U., 4/1/2020, n. 415, rv. 656660-01), con più affinata definizione, che l'azione (della P.A.) rientra nell'alveo della *responsabilità contrattuale da inadempimento agli obblighi di fedeltà* ed ha una *funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno* (talché ne consegue che il recupero, pur assumendo tratti sanzionatori, regolando gli effetti della duplice violazione dell'avere accettato un incarico senza autorizzazione e di averne introitato le remunerazioni, non costituisce sanzione amministrativa e non è, pertanto, assoggettato alle regole di cui alla l. n. 689 del 1981).

2.2. Nondimeno si è al contempo osservato (cfr., ex multis, Cass. S.U., 26/06/2019, n. 17124) che tale orientamento giurisprudenziale si è formato in

fattispecie nelle quali - come detto - è stata la P.A. ad agire per il recupero dei compensi erogati al dipendente pubblico per incarichi espletati in assenza di autorizzazione e per fatti antecedenti alla introduzione dell'art. 53, comma 7 bis ad opera della L. 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, comma 42, lett. b), in forza del quale "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".

Pertanto, con pari costanza di pronunce (*ex plurimis et amplius*, cfr. l'ordinanza n. 23240 depositata il 26 luglio 2022 che ripercorre l'*excursus* giurisprudenziale sul punto), si è successivamente precisato che *l'azione promossa dal Procuratore regionale ex art. 53, commi 7 e 7 bis*, verte su una ipotesi di *responsabilità erariale che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente)*, al fine di rafforzare l'esigenza di tutela del valore della compatibilità tra il *munus* pubblico ed eventuali incarichi extraistituzionali, così che, in definitiva, sia possibile tutelare il rapporto esclusivo di impiego da possibili conflitti di interesse, anche in termini di adeguata destinazione di energie lavorative alla pubblica amministrazione d'appartenenza (per una chiara enunciazione di tale argomentazione cfr. S.U., 26.6.2019, n. 17124, che richiama Cass. S.U. n. 22688/2011), fugando altresì ogni dubbio di compatibilità laddove si afferma che tale responsabilità erariale, *sebbene tipizzata, non riveste carattere meramente formale*.

Le Sezioni Unite, nel tracciare i confini tra le giurisdizioni, hanno, quindi, precisato che allorquando non sia la P.A. ad agire per il recupero dei compensi

erogati al dipendente pubblico per incarichi espletati in assenza di autorizzazione e per fatti antecedenti alla introduzione dell'art. 53, comma 7 bis, ma l'azione nei confronti di soggetto legato alla P.A. da un rapporto d'impiego o di servizio venga, come nella specie, promossa dal Procuratore contabile, questa trova giustificazione nella violazione dei doveri (di servizio) di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi ricevuti, trattandosi di prescrizioni - come detto- volte a garantire il corretto e proficuo svolgimento delle mansioni attraverso il previo controllo del datore pubblico sulla possibilità per il dipendente d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto.

2.3. Al contempo le Sezioni Unite hanno precisato che la disposizione di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 7 bis, (introdotta dalla L. n. 190 del 2012) *non riveste carattere innovativo* ma si pone in rapporto di continuità con l'orientamento giurisprudenziale in precedenza venuto a delinearsi, essendosi dal legislatore attribuita natura di fonte legale alla precedente regola di diritto effettivo di fonte giurisprudenziale (Cass., Sez. Un., 22/12/2015, n. 25769; Cass., Sez. Un., 2/11/2011, n. 22688, e, da ultimo, Cass., Sez. Un., 26/6/2019, n. 17124 e Cass., Sez. Un., 14/1/2020, n. 415), talché la giurisdizione del Giudice contabile, nei termini sopra riferiti, sussiste anche in relazione a fatti antecedenti alla suddetta novella.

Peraltro, anche a prescindere dalla natura interpretativa è sufficiente osservare (cfr. Sez. Unite, Ord., n. 17124/2019 cit., par. 3.2.) che - *al pari di quanto ritenuto dalle Sezioni Unite in riferimento alla L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 58 il quale ha disposto per gli amministratori degli enti locali l'osservanza*

delle disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato, con l'effetto di estendere al settore della responsabilità per danno erariale arrecato dall'amministratore all'ente locale le norme di carattere processuale attribuenti la giurisdizione alla Corte dei conti (Cass. S.U., 30 giugno 1999, n. 360, Cass., S.U., 6 giugno 2002, n. 8229, Cass., S.U., 9 febbraio 2010, n. 2786) - 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: L. n. 190 del 2012), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore.

2.4. Alla luce delle citate coordinate va, dunque, respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione rivolta in generale all'azione esercitata dal PM contabile atteso il condivisibile orientamento della giurisprudenza sul punto (cfr. supra §2.2.), così come deve essere respinta anche quella riferita, con ulteriore argomento, all'azione afferente all'incarico assunto dal Viridi presso la FONARCOM, essendo per l'appunto irrilevante la circostanza che detto incarico è antecedente alla novella normativa invocata (cfr. supra §2.3).

3. Acclarata la giurisdizione di questo plesso, occorre esaminare l'ulteriore eccezione relativa alla violazione del divieto di *bis in idem* rivolta unicamente all'azione erariale afferente l'incarico non autorizzato presso l'ente EAP FEDARCOM, fondata sul rilievo che l'INPS ha già agito presso la Sezione Lavoro del Tribunale di Palermo, ottenendo la sentenza n. 214/2022 con la quale il Giudice del lavoro ha dichiarato che l'odierno convenuto “è tenuto a riversare all'INPS, ai sensi dell'art. 53, comma 7, del D.Lgs. 165/2001, il corrispondente netto degli € 20.239,62 erogatigli dall'EAP-FEDARCOM per

gli incarichi espletati nel 2015”.

Per dirimere tale questione, va rammentato che dall’insegnamento della Corte di Cassazione sopra richiamato discendono quali corollari, da un lato, che l’eventuale azione della P.A. contro il soggetto tenuto alla retribuzione (diversa da quella contro il dipendente percipiente) *si pone in termini di indefettibile alternatività rispetto a quella, D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 53, comma 7, riguardante il dipendente, la cui responsabilità potrà sorgere unicamente nel caso in cui il compenso sia stato da esso effettivamente percepito*, con ciò restando esclusa l’azione per il medesimo titolo nei confronti di chi ha provveduto ad erogarlo; dall’altro lato, quanto, invece, alla posizione della P.A. di appartenenza del dipendente che ha percepito il compenso in difetto di autorizzazione, si è affermato che *se tale Amministrazione non si attivi, anche in via giudiziale, facendo valere l’inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, per ottenerne il riversamento nel proprio bilancio e abbia, invece, a tal fine agito il Procuratore contabile, in ragione della responsabilità erariale di cui alla tipizzata fattispecie legale D.Lgs. n. 165 del 2001, ex art. 53, commi 7 e 7 bis, non potrà più la medesima Amministrazione promuovere azione per ottenere detto riversamento, con conseguente sterilizzazione della possibilità di un conflitto di giudicati.*

Ed infatti, afferma chiaramente la Cassazione, *è da escludere, stante il divieto del bis in idem, una duplicità di azioni attivate contestualmente che - seppure recanti la propria specificità - tendono a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione per ciascuna di esse, lo stesso identico petitum (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in*

base ad un'unica fonte (quella legale) e cioè i compensi percepiti dal dipendente pubblico in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati, i quali una volta soltanto possono essere oggetto di recupero al fine di essere destinati al bilancio dell'amministrazione di appartenenza di quel dipendente.

Ne deriva che l'azione relativa al riversamento dei compensi percepiti dal Viridi per l'incarico presso la EAP FEDARCOM deve ritenersi inammissibile, avendo il Procuratore invocato il medesimo titolo ex art. 53, c. 7 e 7 bis, per il quale la P.A. ha già agito ed ottenuto la condanna in primo grado del dipendente innanzi al Giudice civile, con conseguente duplicazione della funzione e degli effetti sottesi a detta azione.

E non potrebbe invocarsi il noto e risalente principio secondo cui *un problema di interferenza tra giurisdizioni (penale, civile e contabile), si pone solo in termini di eventuale difetto di proponibilità della domanda risarcitoria successivamente avanzata* (ex plurimis, Cass, SS.UU., n. 35205/2017), stante che ciò contrasterebbe con il sopra riferito e condiviso indirizzo della Suprema Corte concernente segnatamente la peculiare azione di recupero dei *compensi percepiti dal dipendente pubblico in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico che li ha determinati* ex art. 53, c. 7, del d.lgs. n. 165/2001, spiegata nei confronti del medesimo soggetto e per lo stesso *petitum* predeterminato dal legislatore, rilevando al riguardo la circostanza che in questa sede non si pretende il risarcimento di un danno ulteriore o diverso rispetto a quello azionato in sede civile dalla p.a. e che *la funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno* propria del dispositivo normativo e dalla relativa azione (cfr. Cass. SS.UU. n. 415 del 2020, cit.) è già garantita

dal (preventivo) esercizio della stessa in sede civile da parte della p.a.

3.1. Non è invece in discussione, sotto l'esaminato profilo, l'ammissibilità dell'azione esercitata dal requirente per ottenere la riparazione del danno sotteso alla percezione dei compensi per gli incarichi svolti dal Viridi presso l'Ente FONARCOM e presso l'IRCAC, non risultando che l'amministrazione abbia autonomamente agito (tanto meno prima dell'esercizio dell'azione del Procuratore contabile) per ottenere il riversamento da parte del percettore ed il recupero di tali compensi alle casse pubbliche.

4. In relazione a tali incarichi, il Collegio deve, nell'ordine, scrutinare, dapprima le eccezioni di nullità sollevate dal convenuto sotto vari profili (cfr. supra § 2.3, 2.3.1, 2.3.2). Esse appaiono palesemente infondate.

4.1. Anzitutto, a giudizio del Collegio l'omessa acquisizione e ostensione nel fascicolo accusatorio della nota con cui il Dipartimento della Funzione pubblica (nota n. DFP0059911 del 4.2.2017) ha demandato al Nucleo Anticorruzione della Guardia di Finanza di Roma le verifiche *su attività che siano state svolte in violazione della disciplina su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi* nei confronti del Viridi, e della nota n. 0167021 del 19.12.2017 con cui il suddetto reparto subdelegava il Nucleo di Polizia economico-finanziaria di Palermo, non rilevano sotto il profilo della denunciata nullità dell'invito a dedurre e, segnatamente, dell'asserita lesione del diritto ad approntare una *difesa anticipata* e a vedersi garantita la *completezza dell'istruttoria*, pregiudizio concretamente precisato dal convenuto in relazione alla possibilità di valutare la *notitia damni* e il decorso del termine prescrizione.

Va, infatti, considerato che le suddette attività ispettive e l'avvio delle stesse

da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica si pongono a monte della *notitia damni* da cui origina l'azione del PM contabile ed afferiscono alla fase dei controlli, verifiche e ispezioni amministrative svolte dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (e dell'*Ispettorato* che è articolazione del Dipartimento, all'uopo costituita) nell'ambito di propri compiti istituzionali talché tali attività non possono essere confuse con le indagini che il magistrato contabile deve avviare (soltanto) in presenza di una circostanziata notizia di danno né si potrebbe sostenere che, in via amministrativa, il dipendente non possa essere sottoposto alla *disciplina su incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi* o che tali controlli non possano essere diffusi.

La nullità invocata dalla difesa del convenuto deve essere valutata invece sotto lo spettro della previsione di cui all'art. 67, c. 1, c.g.c., articolo peraltro espressamente riportato dalla stessa difesa. E sotto tale canone normativo non appaiono né sussistenti né conducenti le violazioni ed i profili di doglianza dedotti dal convenuto, atteso che il PM ha chiaramente esposto nell'invito a dedurre *gli elementi essenziali del fatto* e della *condotta* addebitata al Virdi ed il *contributo causale alla realizzazione del danno*, consentendogli di esaminare le *fonti di prova indicate a base della contestazione*, ossia gli accertamenti della Guardia di Finanza in cui si enucleano le tre fattispecie dannose di omesso riversamento dei compensi per incarichi non autorizzati per cui è stato chiamato in giudizio.

Il convenuto è stato, dunque, posto nelle condizioni di svolgere, già in sede preprocessuale, ogni difesa rispetto alla contestazione mossa e alla *notitia damni* che ne è all'origine, ed anzi, proprio grazie all'ostensione dei fatti

contenuta nell'invito e della documentazione offertagli, ha potuto prendere conoscenza anche dell'attività amministrativa svolta dal Dipartimento della Funzione Pubblica e reperire autonomamente ogni altra documentazione ritenuta utile alle proprie difese.

4.2. Analogamente infondata è l'eccepita nullità della citazione per carenza di notizia concreta e specifica.

Come si è detto, nel caso in esame le violazioni della disciplina su cumuli di impieghi e incarichi da parte del Viridi sono state vagliate nell'ambito di controlli disposti in sede amministrativa, per i quali non può valere il principio (proprio dell'azione erariale) che l'iniziativa (della p.a.) debba scaturire da una notizia specifica e concreta, potendo invece essere frutto di iniziative d'ufficio, verifiche periodiche, controlli a campione, ordinarie attività ispettive, ecc. ancorché collegati a specifici episodi o all'emergere di contestazioni puntuali a monte.

Da tali controlli amministrativi sulla posizione del Viridi è per l'appunto emersa la *notitia damni* ed è questa che deve essere vagliata sotto lo spettro dell'art. 51 c.g.c. Dunque, la *notizia damni* è quella scaturita, all'esito delle verifiche amministrative disposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla posizione del Viridi, e compendiata nella relazione della Guardia di Finanza, ed appare ben circostanziata in relazione ai tre incarichi contestati nell'invito a dedurre.

E ciò è sufficiente a ritenere infondata la doglianza del convenuto.

Superfluo, pertanto, rilevare che, nel caso di specie, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha proceduto – in sede amministrativa - su segnalazione circostanziata dell'INPS, datore di lavoro dell'odierno convenuto, ed ha, poi,

del tutto legittimamente, ed anzi doverosamente, avviato le procedure volte a verificare la posizione del dipendente in ordine al rispetto della disciplina su cause di incompatibilità, cumuli di impiego e incarichi, avvalendosi del nucleo anticorruzione della Guardia di finanza.

In definitiva, il fatto che, a monte, la nota prot. 1498 del 9.10.2017 – ora prodotta dal ricorrente – fosse stata inviata alla Direzione Regionale della Sicilia (e, per conoscenza, al Dipartimento della Funzione Pubblica), per invitare la medesima Direzione Regionale ad avviare le procedure di recupero dei compensi extra-istituzionali percepiti dal Viridi (solo) per l’incarico svolto nei confronti dell’ente EAP FEDARCOM “*e null’altro*”, come evidenziato dalla difesa del convenuto, non inibiva al Dipartimento della Funzione Pubblica dall’attivare d’ufficio ogni ulteriore verifica nell’ambito delle proprie prerogative.

Ma quel che è ancor più errato sul piano logico giuridico nell’iter argomentativo, si ribadisce, è che quella nota dell’INPS non rappresenta la *notitia damni* di cui oggi si discute né si pone come antefatto che possa circoscrivere e perimetrare la *notitia damni* che invece è stata acquisita all’esito delle successive verifiche svolte dall’Ispettorato della Funzione Pubblica, alle quali si applicano ovviamente i canoni propri dell’azione e della discrezionalità amministrativa e non certo quelli che incombono sull’attività inquisitoria del PM con la conseguenza che, in disparte l’infondatezza di una tale doglianza, non è pertinente pretendere che in quella sede debba trovare applicazione il divieto di indagini esplorative, salvo che ciò non sia previsto da discipline di settore dell’azione amministrativa comunque non indicate da parte convenuta.

5. Nel merito occorre preliminarmente scrutinare l'eccezione difensiva di prescrizione dell'azione.

5.1. Anzitutto, non può ritenersi che sia inammissibile, per violazione dell'art. 87 c.g.c., ossia per mancata contestazione preliminare dei relativi fatti, come sostenuto dalla difesa del convenuto, che il PM contesti l'occultamento doloso del danno quale argomento volto a paralizzare l'eccezione di prescrizione.

Nel caso in esame, il requirente, eccependo l'occultamento doloso, non introduce, invero, fatti diversi e estranei a quel nucleo imm modificabile – *gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre* – di cui alla contestazione preliminare, ma si limita a evidenziare e qualificare *sub specie* di occultamento doloso quelle condotte omissive (omessa comunicazione dell'incarico e violazione dell'obbligo informativo da parte del dipendente) costituenti il nucleo fondamentale delle medesime contestazioni già dedotte sotto il profilo fattuale in sede di invito a dedurre.

5.2. Ciò posto, si può scrutinare nel merito la questione sulla prescrizione, che va risolta alla stregua delle coordinate ermeneutiche di seguito richiamate.

L'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994 dispone che *“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”*.

Con la richiamata disciplina il legislatore ha stabilito la decorrenza della prescrizione dal momento della conoscibilità obiettiva del danno, facendo salvo il principio della conoscenza effettiva soltanto in caso di occultamento doloso.

Tale ultima ipotesi rileva, in particolare, con riferimento al profilo oggettivo

dell'impossibilità dell'Amministrazione danneggiata e/o della Procura attrice

di conoscere il danno e di azionarlo tempestivamente in giudizio, ai

sensi dell'art. 2935 c.c.

Ed invero, secondo la condivisa giurisprudenza delle Sezioni d'Appello (II

Sez. d'Appello sentenze n. 641/2013 e n. 416/2013 nonché III Sez. d'Appello

n. 514/2016 e n. 26/2017) *"l'art. 1 comma 2 L. n. 20 del 1994 non fa nessun*

riferimento ad un'attività di occultamento effettuata dal debitore,

diversamente dall'analogo art. 2941 n. 8 cod. civ., secondo cui "La

prescrizione rimane sospesa: (...) 8) tra il debitore che ha dolosamente

occultato l'esistenza del debito e il creditore, finché il dolo non sia scoperto".

In altri termini, "il doloso occultamento" è una fattispecie rilevante non tanto

soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma

obiettivamente (in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di

conoscere il danno e quindi di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c.).

Inoltre, ai sensi del medesimo art. 1 comma 2 L. n. 20 del 1994, la prescrizione

dell'azione risarcitoria decorre dalla 'scoperta' del danno, che va intesa come

conoscenza delle componenti essenziali dal danno stesso: non basta sapere

che esiste un danno, ma occorre che sia concretamente disvelato (sì da

consentire l'esercizio dell'azione di responsabilità) con l'esercizio dell'azione

penale o quanto meno con indagini precise (penali o extrapenali) che lo

accertino e quantifichino, consentendo l'azione del P.M. contabile (Sez. II

Centr. Appello, sentenza n. 592/2014).

La locale Sezione di Appello (sent. n. 64/2024) ha ribadito il principio secondo

cui l'*exordium praescriptionis* va individuato nel momento in cui il danno non

solo si *esteriorizza* come modificazione patrimoniale negativa ma è anche

riconoscibile come ingiusto, precisando che la percepibilità e riconoscibilità

vanno riscontrati secondo parametri obiettivi che tengano conto in primo

luogo dell'osservanza da parte del danneggiato (amministrazione e pubblico

ministero) di canoni di ordinaria diligenza e, in secondo luogo, dei modelli

procedimentali concernenti la specifica fattispecie. Ha, poi, affermato che la

condotta di occultamento doloso del danno, per determinare una vera e

propria impossibilità di agire per far valere il diritto al risarcimento (v. art.

2935 c.c.) deve costituire una situazione del tutto non corrispondente alla

realtà, idonea a superare l'ordinaria diligenza del danneggiato, espressione

del principio di autoresponsabilità, in modo che neanche con l'impiego dei

normali controlli il danneggiato avrebbe potuto conoscere l'esistenza del

danno.

Con le ulteriori precisazioni che:

-la condotta d'occultamento può assumere forme sia commissive sia omissive

(Sez. app. siciliana, n. 38 del 2024), non dovendo comunque consistere

necessariamente in una condotta "ulteriore" rispetto a quella causativa di

danno (v. Sez. II n. 150 del 2022, Sez. III n. 75 del 2020, Sez. I n. 55 del 2017)

che, in ragione della sue concrete modalità, può rappresentare essa stessa

una condotta di occultamento (Sez. app. siciliana, n. 38 del 2024) (Sez. App.

Sicilia n. 64 del 2024, cit.), e che

-La "scoperta del danno" (da cui inizia a decorrere la prescrizione in caso di

occultamento doloso) si concreta in una "conoscenza affidabile" degli

elementi essenziali del danno e delle circostanze di fatto poste alla sua base

(cfr. "ex plurimis Sez. III n. 915 del 2021 e n. 13 del 2022) (sempre, Sez. App.

n. 64 del 2024, cit.).

È noto, poi, che anche il comportamento semplicemente *omissivo* del debitore ha efficacia sospensiva della prescrizione se abbia ad oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (Corte dei conti, Sez. III, sent. n. 11348 dell'11.11.1998; in termini cfr. anche Sez. I^a centrale n. 124/2004 e Sez. Appello Reg. Siciliana n. 198/2012).

Nello specifico va anche rammentato che, alla luce del quadro normativo che regola le incompatibilità, l'Amministrazione di appartenenza deve essere posta in condizione di conoscere preventivamente la qualità e la quantità degli incarichi di volta in volta ricevuti dal proprio dipendente, per poterne valutare la consistenza, tipologia ed eventuali conflitti di interesse, sicché l'omessa comunicazione degli incarichi da parte del dipendente pubblico costituisce *ex se* occultamento doloso (Sez. III centr. App. n. 55/2017; Sez. I centr. App. n. 363/2018).

Anche prescindendo da tale più rigoroso orientamento, applicando le coordinate ermeneutiche sopra richiamate alle circostanze del caso concreto, ritiene il Collegio che debba pervenirsi a conclusioni di diverso segno in relazione ai due incarichi da scrutinare, come di seguito illustrato.

5.2.1. Con riguardo all'incarico svolto presso l'IRCAC, l'autorizzazione (poi denegata dall'I.N.P.S. in data 22.7.2013) era stata richiesta dopo aver iniziato lo svolgimento dell'incarico extraistituzionale, circostanza non contestata, e pertanto, come dedotto dal convenuto, l'Amministrazione di appartenenza era certamente già a conoscenza, a partire da quella data (22.7.2013), dell'avvenuto espletamento dell'incarico nel periodo 20.6.2013 - 22.7.2013, data in cui, a seguito del diniego di autorizzazione, l'odierno convenuto ha rassegnato le proprie dimissioni dall'incarico, e pertanto, in questo caso,

l'asserito danno era stato "*scoperto*" e l'Amministrazione di appartenenza avrebbe potuto attivarsi per il recupero delle somme percepite ex art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001 secondo il richiamato principio di autoresponsabilità e alla stregua dei canoni di diligenza del danneggiato; conseguentemente, la prescrizione per tale voce di danno è maturata in data 22.7.2018. Essendo l'invito ben successivo e non essendo stati allegati atti interruttivi l'azione erariale deve ritenersi prescritta.

5.2.2. A diverse conclusione si ritiene debba giungersi in relazione all'altro incarico.

Ed invero, il convenuto, come già esposto in sede di deduzioni difensive preprocessuali, sostiene di avere documentato l'avvenuta comunicazione all'INPDAP dei compensi percepiti in relazione all'incarico svolto presso l'ente FONARCOM a mezzo di un fax del 19.6.2009: segnatamente afferma di avere inviato al numero fax 06/51014167 della Direzione Centrale Risorse Umane dell'I.N.P.D.A.P., la busta paga dei compensi allo stesso corrisposti dal suddetto ente nel 2008, e che tale circostanza, in disparte l'affermazione circa l'effettivo rilascio di formale autorizzazione (documento che, a dire del convenuto, egli non sarebbe in grado di rinvenire a distanza di anni), varrebbe a escludere la volontà di occultare il danno e non giustificerebbe, quindi, il differirsi dell'esordio del termine prescrizionale.

Tale argomentazione è tutt'altro che convincente.

Contrariamente a quanto espone il convenuto, gli atti acquisiti e quelli da lui prodotti non appaiono idonei a documentare che il datore di lavoro fosse a conoscenza o anche solo nelle condizioni di conoscere lo svolgimento dell'incarico extraistituzionale da parte del Viridi o che egli percepisse compensi a

tale titolo dalla FONARCOM, così come non vi è prova che, prima ancora, il

Virdi avesse chiesto (e ottenuto) la necessaria autorizzazione dal datore medesimo.

Per quanto attiene a tale ultima circostanza, non vale dedurre che il decorso del tempo ha impedito di reperire il provvedimento autorizzatorio per dimostrare che questo sia stato effettivamente emanato o anche solo richiesto dal dipendente. Anzi la circostanza che non siano stati reperiti né la preliminare (doverosa) richiesta del Virdi all'amministrazione né la risposta dell'INPDAP vale piuttosto a escludere che l'incarico sia mai stato autorizzato o anche solo richiesto o portato a conoscenza del datore di lavoro; e il fatto che il Virdi era munito di autorizzazione (nota prot. n. 665 dell'11.2.2008) per il diverso incarico svolto alla *Logos* ed ha riscontrato la richiesta (nota prot. 1159 dell'11.3.2009) con cui, in relazione a tale incarico, l'INPDAP lo invitava a fornire i dati dei compensi percepiti, non è indicativo (neppure presuntivamente) del fatto che analoga autorizzazione sia stata rilasciata per l'incarico di cui è causa e che egli abbia per questo seguito la medesima procedura.

Per quanto concerne, poi, l'asserita prova della comunicazione dei compensi relativi all'incarico di cui si disputa, il convenuto – a differenza di quanto avvenuto per l'incarico alla *Logos* (ove la ricevuta del fax al n. 0651017121 riporta la nota che si riscontrava, indicante detto numero di fax per il riscontro) - ha fornito in atti solo la copia (in bianco e nero) della ricevuta fax inviata al n. 0651014167 (numero peraltro diverso da quello che l'INPDAP aveva indicato nella nota 1159/2009 per comunicare i compensi relativamente all'incarico presso la *Logos*); ma detta ricevuta è stampata in capo a un foglio

vuoto, mentre solo su separato foglio (peraltro di dimensioni materialmente diverse dal primo) è riportata la busta paga (a colori) asseritamente oggetto di trasmissione.

Le suddette modalità di documentazione non consentono di affermare con benché minima affidabilità a quale documento sia riferita la ricevuta, non essendo apposta direttamente sul documento oggetto di trasmissione o ad esso unita bensì riportata su un foglio bianco; inoltre, è singolare che il fax non contenga una nota di accompagnamento con un testo che esplicitasse quanto veniva comunicato, come ad esempio, l'indicazione dell'incarico già autorizzato o il riferimento al relativo provvedimento autorizzativo; né tanto meno vi è traccia che la comunicazione sia stata effettuata in riscontro ad una richiesta (riferibile all'incarico in questione o in generale ai compensi per gli incarichi svolti).

La mancata riferibilità già sotto il profilo documentale e materiale di quanto trasmesso e ricevuto via fax dall'INPDAP, e la mancanza di un riferimento testuale a quanto veniva trasmesso, rende priva di valenza probatoria la produzione di parte.

In ogni caso, non si può ritenere che da tali atipiche modalità possa essere derivata una conoscenza affidabile in capo alla p.a. del fatto dannoso, poiché anche ammessa la trasmissione di una busta paga non si comprende per quale ragione, in mancanza di una comunicazione o del riferimento a una richiesta da riscontrare, il ricevente possa presupporre o prefigurarsi un fatto dannoso o debba reputare di dovere indagare il documento inviatogli.

Per quanto sopra, a fronte degli obblighi di servizio che invece impongono al percettore di fornire un'informazione chiara ed esaustiva degli incarichi

espletati e dei compensi percepiti, oltre che di chiederne l'autorizzazione, la tesi sostenuta dalla difesa appare del tutto implausibile e inidonea all'effetto.

Dunque, nel caso di specie, essendo, da un lato, indubitabile che sul convenuto incombesse l'obbligo giuridico di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico, l'aver omesso volontariamente tale comunicazione (e protratto l'omissione per tutto il tempo in cui si è protratto l'incarico) è sufficiente ad integrare la condotta tesa all'occultamento del conseguente danno; dall'altro lato, stante l'assoluta incertezza dei contenuti della comunicazione e la reticente indicazione di ogni riferimento a un provvedimento autorizzatorio, anche ammessa la circostanza dell'invio del fax, l'amministrazione non avrebbe potuto ricavare da esso *una "conoscenza affidabile" degli elementi essenziali del danno e delle circostanze di fatto poste alla sua base* (cfr. *ex plurimis*, Sez. III, n. 915 del 2021 e n. 13 del 2022; Sez. App. Sicilia n. 64 del 2024) né tanto meno potrebbe sostenersi che, in tale contesto, il danno si sia manifestato all'esterno divenendo *oggettivamente percepibile e riconoscibile* ossia *“assumendo una concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa”* (cfr. Corte dei conti, Sez. 2^a Centrale d'Appello, sentenza n. 416 del 14 giugno 2013, id. n. 60, del 17 febbraio 2014, Sez. giurisdizionale Lombardia, 29 gennaio 2014, n. 23), a nulla rilevando la (supposta) mera “notizia” (tutt'altro che certa) della comunicazione di una busta paga.

In conclusione, quindi, l'azione contabile deve ritenersi tempestiva, essendo stata effettuata la notifica dell'invito a dedurre in data 8 maggio 2023, entro il termine quinquennale previsto dal citato art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, decorrente dalla “scoperta” o oggettiva conoscibilità del danno da parte

dell'amministrazione, avvenuta non prima della conoscenza delle due note del 21 maggio 2018 e del 21 dicembre 2018 all'esito delle verifiche disposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

6. Venendo al merito l'azione erariale in relazione ai compensi percepiti dal Viridi per tale incarico e non riversati all'amministrazione di appartenenza è fondata, sussistendo tutti gli elementi strutturali dell'illecito erariale.

Anzitutto, è indiscusso

- che il convenuto assunse incarico di collaborazione presso l'ente FONARCOM (Fondo Paritetico Interprofessionale per la formazione continua nel settore terziario), sulla scorta del contratto stipulato il 27.11.2008, avente durata dal 28.11.2008 al 31.10.2009, durata successivamente prorogata sino al 31/10/2010;

- che il contratto aveva ad oggetto lo svolgimento di attività nell'ambito del *“Progetto di Rilevazione e analisi dei fabbisogni formativi del settore turismo regione Sicilia”*, avente come obiettivo *“l'analisi degli standard di qualità nel settore turismo ricreativo regione Sicilia e dei conseguenti fabbisogni formativi del personale addetto nello spirito di diffusione della Formazione Continua”*; segnatamente il compito del Collaboratore era quello di *“individuare, selezionare e contattare le imprese aderenti o interessate all'attività del Fondo, anche attraverso contatti diretti presso le loro sedi, finalizzati ad acquisire adeguate informazioni, dati ed elementi finalizzati ad una precisa indagine sugli effettivi fabbisogni formativi”*;

- che l'importo lordo veniva convenuto in €. 18.954,00 di cui il 50% erogato alla sottoscrizione dello stesso accordo, e che il Viridi ha poi

percepito per tale incarico compensi ulteriori (cfr. i bonifici indicati dal requirente) talché ha complessivamente percepito la somma di euro 39.546,88;

- è altresì indubbio che l'incarico venne espletato in un periodo in cui egli fruiva di aspettativa senza retribuzione per svolgere un diverso incarico dirigenziale alla Regione, come da determina n. 176 dell'11.05.2009 della Direzione centrale risorse umane dell'INPS, ma, come si dirà, ciò non fa venir meno il rapporto di servizio che lega il Viridi all'INPDAP e l'immanenza dell'obbligo di fedeltà.

Il compendio probatorio in atti mostra che l'incarico in questione è stato assunto ed espletato senza alcuna richiesta di autorizzazione da parte del Viridi e senza che il datore ne fosse stato informato, come si è prima evidenziato, essendo inverosimile e sprovvista di prova la tesi difensiva che tale autorizzazione vi fosse e che, cionondimeno, non sia stata reperita in ragione del lasso di tempo trascorso dai fatti.

Ed è del pari assodato, in base al compendio in atti, e comunque non contestato, che il Viridi, cui sono stati bonificati i compensi per detto incarico, come dettagliatamente indicato dal requirente, non ha provveduto a riversare quanto percepito all'amministrazione di appartenenza.

Quanto appena detto determina senz'altro i presupposti della responsabilità erariale sotto lo spettro dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del decreto legislativo 165 del 2001, atteso che, secondo l'insegnamento della Cassazione (cfr. le pronunce citate in premessa) l'azione promossa dal Procuratore regionale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, verte su una ipotesi di responsabilità erariale che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza

sanzionatoria (recte: *funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno*) alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno, forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente.

Né, d'altra parte, rispetto all'eccepita assenza di antigiuridicità della condotta e carenza di danno, non rileva la circostanza che il convenuto, all'epoca in cui ha svolto l'incarico retribuito presso la FONARCOM, si trovasse in aspettativa senza assegni per svolgere altro incarico presso la Regione Siciliana, atteso che, in disparte il fatto che la durata dell'incarico non è interamente coperta da tale aspettativa, la condizione di aspettativa, come ben evidenziato dalla Procura, non esime il lavoratore dall'obbligo di richiedere la prescritta autorizzazione all'espletamento di un incarico esterno (Sez. II Centrale n.425/2023, Sez. app. Sicilia nn. 49/2020 e II Sez. n. 914/2017, III Sez. 93/2018) e la stessa condizione non può essere utilizzata come escamotage per sottrarsi agli obblighi di lealtà, fedeltà ed esclusività (Sez. app. Sicilia n. 24/2023) che restano fermi atteso che l'aspettativa non costituisce una quiescenza o sospensione del rapporto di pubblico impiego (Cass. Sez. Lav. n. 30478/2021; Cass. Sez. Lav. n. 2794/2015).

E neppure potrebbe ritenersi (argomento utilizzato invero dalla difesa solo per l'incarico presso l'EAP FEDARCOM) che l'incarico in questione possa farsi rientrare nella previsione indicata nella lettera "f-bis" dell'art. 53, comma 6, d.lgs. 165/2001, che esonera dall'obbligo di autorizzazione "*i compensi derivanti: f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica*": il contratto di collaborazione in questione riguarda, invero, l'incarico per la progettazione e il coordinamento dei Piani Formativi, nella qualità di Direttore del progetto,

avente durata pluriennale, tutt'altro che episodica, e concerne un'attività del tutto estranea – la progettazione di rispetto alla fattispecie invocata dal convenuto che attiene, invece, a mere attività di formazione diretta di dipendenti della pubblica amministrazione ovvero docenze o attività di ricerca scientifica.

Privo di pregio è pure l'argomento secondo cui la violazione non avrebbe cagionato alcun disservizio e alcun danno erariale, dovendosi al riguardo rammentare che l'illecito erariale tipizzato dall'art. 53 concerne lo svolgimento di attività "incompatibili" *tout court* con lo status di pubblico impiegato ex art. 98 Cost. e che il danno erariale da mancato riversamento del compenso percepito *aliunde* dal funzionario infedele non è subordinata alla prova di un disservizio; la diversità delle due fattispecie non solo non è idonea a escludere la correlazione e l'eventuale interdipendenza tra le stesse, stante la parziale identità del fatto generatore, ma ne consente un'autonoma valutazione ai fini dell'accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili e dei relativi elementi costitutivi (in termini, ex multis, Sez. II centr. app. sent. n. 536/2018). Nel caso di specie, invero, il requirente non contesta il danno da disservizio ma unicamente la descritta ipotesi tipizzata consistente nello svolgimento di attività non autorizzate e nel mancato di riversamento dei relativi compensi.

6.1. In conclusione, con riferimento all'incarichi in esame svolto dal dotto Viridi sussistono gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa tipizzata di cui all'art. 53, c. 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001, sia per quanto riguarda la condotta presupposta, di svolgimento dell'attività professionale non autorizzata, sia per quanto attiene l'omesso riversamento del relativo

compenso dovuto, quantificato come nel prosieguo.

Entrambe le condotte risultano connotate da coscienza e volontà (quindi da uno stato psicologico considerato equiparabile al dolo cfr., *ex multis*, questa Sezione nn. 97/2023 e 195/2022) di non adempiere al preciso dato normativo in materia di incarichi.

D'altra parte, se il Viridi fosse stato in buona fede e avesse effettivamente nutrito dubbi sulla compatibilità dell'attività svolta col servizio prestato, ben avrebbe potuto e dovuto diligentemente attivarsi, assumendo informazioni e/o investendo formalmente della questione l'amministrazione di appartenenza e chiedendo, preliminarmente, l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività.

Il diverso contegno omissivo in concreto assunto e perpetrato nel tempo, trattandosi peraltro non di un incarico meramente occasionale ma di una collaborazione protrattasi per tre anni, depone, inequivocabilmente, per una consapevole violazione degli obblighi di legge, così come la consapevolezza del convenuto di svolgere attività diverse e ulteriori rispetto a quelle che erano stato oggetto della richiesta di aspettativa.

6.2. Per quanto concerne il danno, risultano provate sia la percezione dei compensi da parte del Viridi, così come documentata dai bonifici erogati a suo favore, sulla base della documentazione prodotta dalla Procura (doc. 8 all. 2), sia il loro mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza.

Conseguentemente, la quantificazione va effettuata in conformità a quanto previsto dalla normativa in materia, che fa riferimento al *compenso dovuto per le prestazioni svolte*, indebitamente percepito.

Il danno ammonta dunque complessivamente a euro 39.546.88 quali importi lordi erogati al Viridi nel corso del 2008, 2009 e 2010 per il predetto incarico,

da maggiorarsi degli accessori come indicati in dispositivo.

La questione relativa alla quantificazione del compenso da riversare in base alla norma citata è stata invero risolta dalle Sezioni riunite di questa Corte con la sentenza n. 13/2021, cui il Collegio ritiene di aderire, nel senso che esso debba ricomprendere anche la parte che è costituita dalle ritenute fiscali, in altri termini, che vada quindi calcolato al lordo di tale componente, pur se mai introitata dal dipendente.

D'altronde, anche la più recente giurisprudenza ha ribadito che il principio sancito dalle Sezioni Riunite non è scalfito dalla disciplina che era stata introdotta dall'art. 150 del D.L. n. 34/2020, la quale non inficia le ragioni per le quali, in caso di violazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n.165/2001, deve ritenersi che gli importi in questione debbano essere riversati al lordo e non al netto delle ritenute fiscali (cfr. Sez. Marche n. 60/2023 e le pronunce richiamate III[^] App., sent. n. 168/2023; II[^] App., sent. n. 197/2021)).

Le SS.RR. hanno, invero, sottolineato che il versamento di tributi o di altri oneri contributivi costituisce adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito di un rapporto che vede come unici soggetti coinvolti l'Amministrazione fiscale, da un lato, ed il contribuente, dall'altro; ciò che manca, ai fini della ipotizzabile configurabilità di una *compensatio lucri cum damno*, è l'identità, sotto i profili sia oggettivo che soggettivo, del fatto generatore del danno.

Il Collegio non ritiene, pertanto, di potersi discostare dai principii sanciti dalle SS.RR., condivisi dalla giurisprudenza delle Sezioni di Appello (cfr., recentemente, anche II[^] App., sent. n. 150/2023).

7. Infine, il Collegio non ritiene sussistere i presupposti fattuali per l'esercizio del potere riduttivo, stante l'accertata imputazione della condotta antigiuridica a titolo doloso e, comunque, valutata l'assenza di circostanze oggettive e soggettive ostative ad una piena imputazione del danno in capo al convenuto.

8. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando nel giudizio iscritto al n. 69384 del registro di segreteria, in parziale accoglimento delle domande attoree:

- dichiara inammissibile nei termini di cui in parte motiva l'azione di responsabilità amministrativa concernente il danno afferente all'omesso riversamento dei compensi per l'incarico presso l'ente EAP FEDARCOM;
- dichiara prescritta l'azione di responsabilità amministrativa concernente il danno afferente all'omesso riversamento dei compensi per l'incarico presso l'ente IRCAC;
- dichiara la responsabilità amministrativa del convenuto Viridi Fabio in relazione all'omesso riversamento degli emolumenti per l'incarico svolto presso l'ente FONARCOM e, per l'effetto, lo condanna al pagamento, in favore dell'INPS, della somma di euro 39.546.88, oltre rivalutazione monetaria dalla data di percezione dei singoli compensi sino alla data di pubblicazione di questa sentenza ed interessi legali sull'importo rivalutato, dalla pubblicazione di questa sentenza sino al soddisfo del credito erariale;
- condanna il medesimo convenuto al pagamento in favore dello Stato delle spese del presente giudizio che liquida nella misura di euro 184,39 (centoottantaquattro/39).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 15 maggio 2024.

L'estensore

Il Presidente

Gioacchino Alessandro

Salvatore Chiazzese

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 11 giugno 2024

Il Funzionario Responsabile del Servizio

Dott.ssa Caterina Giambanco

Firmato digitalmente