



REPUBBLICA ITALIANA

SENTENZA - 161/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

dott.ssa Giuseppina Maio Presidente

dott.ssa Maria Rita Micci Consigliere

dott. Antonio Palazzo Consigliere

dott. Marco Fratini Consigliere

dott.ssa Carola Corrado Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **59389** del
registro di segreteria, promosso da:

DANIELE IARUSSI, residente in Asola (Mn), via Firenze, n. 1, C.F. n.
RSSDNL80E11A271J, elettivamente domiciliato in Roma (Rm), Via
Francesco Denza, 3, presso lo studio dell'Avv. Antonino Galletti (C.F.
GLLNNN70S23H501E - tel. n. 06/36004333 - fax n. 06/36003838 e PEC
antoninogalletti@ordineavvocatiroma.org);

contro

- Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna
- Procura generale

e nei confronti della parte interessata Agenzia delle Entrate

appellate

avverso

la sentenza n. 285/2021 depositata presso la Segreteria il 21.7.2021 resa dalla Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna e notificata via pec il 22.7.2021 (iscritta al n. 44314/2015 R.G.)

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza in data 22 maggio 2024, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Chiara Pimpinella, il relatore, dott.ssa Carola Corrado, il difensore dell'appellante, avv. Fabrizio Pacileo su delega orale dell'avv. Galletti, nonché il rappresentante della Procura generale nella persona del Vice Procuratore generale, dott.ssa Adriana Parlato

Ritenuto in

F A T T O

1. La Sezione regionale giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, con la sentenza avversata, in accoglimento parziale delle domande attoree, condannava l'odierno appellante al pagamento in favore dell'Agenzia delle Entrate dell'importo di € 15.040,57 per danno patrimoniale, con rivalutazione monetaria dal 21.03.2012 fino al deposito della sentenza e con interessi legali dal deposito all'effettivo soddisfo, e al pagamento dell'importo di € 2.000,00 per danno da disservizio, somma già rivalutata, con interessi legali dal deposito della sentenza all'effettivo soddisfo, nonché al pagamento delle spese di giudizio liquidate in € 3.618,64.

La Procura con atto di citazione depositato il 30.11.2015 aveva chiesto la condanna dell'appellante, all'epoca dipendente dell'Agenzia delle Entrate, per i compensi percepiti in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. 165/2001 e per danno da disservizio, su segnalazione dell'amministrazione

che aveva anche proceduto al suo licenziamento senza preavviso con provvedimento disciplinare del 31. 07. 2013. Lo stesso era stato assunto prima con contratto di formazione e lavoro, e a tempo indeterminato dal 30.06.2009, e aveva goduto poi un periodo di aspettativa per motivi di studio il 21.09.2009 con conservazione del trattamento economico. Nel periodo compreso tra il 14.12.2010 ed il 31.07.2013, era stato sottoposto dalla Direzione Regionale Emilia-Romagna dell'Agenzia delle Entrate a quattro procedimenti disciplinari.

Le contestazioni consistevano nell'aver compiuto accessi non autorizzati alla banca dati del Sistema Informativo dell'Anagrafe Tributaria tra il 2010 e il 2012, l'aver utilizzato l'affrancatura dell'Agenzia delle Entrate per fini privati, oltre ad aver svolto attività extra istituzionale senza preventiva autorizzazione. A valle di quattro procedimenti disciplinari, la richiesta cautelare nell'ambito del giudizio per l'impugnazione del licenziamento senza preavviso era rigettata. Nelle more l'Agenzia delle Entrate operava una quantificazione delle somme percepite dal Iarussi per le attività extraistituzionali, quale libero professionista per gli anni 2008, 2009 e 2010, nell'importo pari ad € 15.040,57. Tali somme erano richieste con atto di ingiunzione fiscale del 20.06.2012, rispetto al quale l'appellante proponeva opposizione innanzi al Tribunale di Bologna, che la rigettava con sentenza n. 529 del 30.01.2015.

Successivamente l'Agenzia applicava una ritenuta cautelare ex artt. 73 del R.D. 2440/1923, 58 del T.U. 1214/1934 e 1 R.D. 295/1939 sino alla concorrenza del quinto, sugli stipendi, le indennità o ogni altro assegno,

comunque da corrispondere al medesimo. L'opposizione a detta ritenuta era rigettata dalla Sezione emiliana della Corte dei conti, con sentenza n. 50/2015, ritenendo congrua la motivazione del provvedimento.

Allo stesso tempo agiva la Procura erariale e già con l'invito a dedurre formulava anche richiesta di sequestro conservativo, concesso con decreto presidenziale e poi revocato dal giudice delegato alla conferma, modifica o revoca.

Instaurato il giudizio di responsabilità erariale, su richiesta dell'appellante, questo era sospeso con ordinanza dal collegio, che riteneva necessario chiarire se l'ente di appartenenza avesse rilasciato al convenuto Iarussi le dovute autorizzazioni. Detta circostanza presupponeva l'esito del giudizio civile pendente avanti alla Corte d'Appello di Bologna (RG. n. 1709/2015).

Intervenuta la decisione in sede civile, il giudizio era riassunto dalla Procura regionale.

Con un primo atto di riassunzione sottoscritto il 23.11.2020 la Procura Regionale, richiamando la citazione e i fatti ivi contestati, e l'ordinanza n. 51 del 20.07.2016 con la quale era stata disposta la sospensione del giudizio n. 44314, faceva presente che era stata comunicata l'avvenuta pubblicazione in data 15.06.2020 della sentenza della Corte d'Appello di Bologna n. 1673/2020, che confermava nel merito la sentenza del Tribunale di Bologna n. 529/2015.

Con un secondo atto di riassunzione sottoscritto l'8.03.2021 la Procura attrice, nel richiamare integralmente l'atto di citazione del 19.10.2015, evidenziava di aver già depositato istanza di prosecuzione del giudizio contabile entro il

termine di tre mesi dalla conoscenza (originata dalla comunicazione della cancelleria civile della Corte d'Appello di Bologna) della conclusione del giudizio RG n. 1709/2015, richiamato nell'ordinanza n. 51/2016. Considerato che il decreto presidenziale emesso a seguito del primo atto di riassunzione, in data 14.12.2020, fissava l'udienza di discussione per il 23.06.2021 e che il passaggio in giudicato della sentenza n. 1673/2020 della Corte d'Appello di Bologna interveniva in data 16.01.2021, la Procura attrice chiedeva la riunione del giudizio instaurato con il secondo atto di riassunzione anche con riunione nella stessa udienza del 23.06.2021.

La Sezione Emilia-Romagna nella sentenza avversata innanzitutto, in via preliminare, respingeva l'eccezione del convenuto di tardività della riassunzione, ritenendo che il secondo atto di riassunzione, sottoscritto l'8.03.2021 avesse rispettato il termine *ex art.* 107 c.g.c. dei tre mesi dalla data del passaggio in giudicato della sentenza, avvenuto in data 16.01.2021.

Nel merito, dopo aver richiamato la normativa di riferimento, ha ritenuto accertato che l'appellante avesse svolto altre attività durante il rapporto di pubblico impiego con l'Agenzia delle Entrate e tanto sulla base anche delle risultanze del giudizio civile concluso con la sentenza della Corte d'Appello di Bologna n. 1673/2020, depositata il 15.06.2020. In tale sentenza si affermava che l'appellante aveva ammesso di aver fornito varie prestazioni occasionali a titolo oneroso, quale consulenza legale, in favore di società o aziende agricole nel periodo tra il 2008 e il 2010, anche durante il periodo di aspettativa. L'appellante aveva un sito internet, con il quale pubblicizzava la sua attività quale avvocato, e non vi era prova di aver attivato un procedimento

autorizzatorio presso la propria amministrazione.

Le risultanze della sentenza del giudice civile erano accolte nell'ambito del giudizio contabile come quelle di qualsiasi altra fonte documentale.

Conseguentemente, si riteneva corretta l'ingiunzione fiscale anche per la quantificazione del danno.

In relazione al danno da disservizio, poi, il collegio osservava che la contestazione riguardante ben oltre 2.600 accessi al sistema informatico dell'Agenzia delle Entrate (dagli stessi ritenuti indebiti) da giugno 2010 ad ottobre 2012 non era stata efficacemente contrastata dal convenuto. Infatti, risultavano visure riguardanti soggetti residenti presso le aree di interesse dell'attività professionale dello Iarussi (Asola, Mantova e Bologna), per i quali appariva poco credibile la versione che si sarebbe trattato di ordinarie verifiche collegate all'attività d'ufficio. Pertanto, detti accessi, estranei ai compiti istituzionali affidati al convenuto, potevano avere determinato un rallentamento del normale svolgimento dei lavori, che non ci sarebbe stato se lo Iarussi si fosse dedicato unicamente ai doveri legati al servizio. In tal senso, era accolta la domanda relativa al riconoscimento del danno da disservizio, nella misura equitativamente determinata nella somma di € 2.000,00 da ritenersi già rivalutata.

2. In data 26 ottobre 2021 il Iarussi ha presentato appello avverso la citata sentenza contestando le parti nelle quali non si teneva conto dei principi giuslavoristici tesi a differenziare le attività extra istituzionali consentite, non confliggenti col principio di esclusività perché occasionali e/o non soggette ad autorizzazione, con quelle assolutamente vietate (par. 12.1-12.9, pagg. 14-21);

oltre a quella parte del provvedimento che, nonostante i circostanziati motivi avanzati, faceva acriticamente propria la pronuncia civile della Corte d'Appello di Bologna relativa alla sola legittimità dell'ingiunzione amministrativa; i capi poi con quali cui si rigettava l'eccezione della violazione del termine di riassunzione (par. 11, pag. 14), si negava il diritto alla prova del convenuto (che pur senza voler ribaltarne l'onere, avanzava circostanziate istanze istruttorie, peraltro non richieste e/o accolte nel giudizio civile; par. 12.8) e si rigettava l'eccezione di insussistenza e/o mancato assolvimento dell'onere della prova in ordine al danno da disservizio (pur ridotto, in via equitativa, dal Giudice; v. par. 13), oltre ai motivi tempestivamente eccepiti in comparsa e su cui era stata omessa ogni decisione che la Corte giustifica con l'improprio impiego del (pur condivisibile) principio della "ragione più liquida" (v. par. 12.1, pag. 15).

Dopo aver ripercorso i fatti, erano proposti i motivi d'appello che seguono.

Il primo motivo era titolato *"A) Sull'erronea applicazione ed interpretazione degli artt. 295 cpc, 106 e 107 CGC, sulla omessa presa in considerazione della mancata notifica all'incolpato del secondo ricorso in riassunzione e sulla violazione del termine per la riassunzione del giudizio"*.

L'appellante riteneva infatti che il secondo atto in riassunzione (inammissibile poiché in aperta violazione con il principio del *ne bis in idem* avendo ad oggetto il medesimo fatto e le stesse parti), non sarebbe stato mai notificato all'appellante non ancora costituito in giudizio (unitamente al decreto di conferma dell'udienza già fissata), il quale ne avrebbe avuto contezza solo con la pronuncia impugnata a seguito di accesso al fascicolo. Ciò sarebbe in aperta

violazione dell'art. 107 c.g.c, oltre che con i principi del contraddittorio e del c.d. giusto processo stabiliti a livello costituzionale dall'art. 111 Cost.

La pronuncia civile era stata pubblicata in data 15.6.2020 con piena conoscenza in capo all'Amministrazione asseritamente danneggiata in pari data, la quale aveva pieno accesso al fascicolo telematico. La conoscenza dell'Amministrazione danneggiata, tramite l'Avvocatura dello Stato, avvenuta in data 15.6.2020, equivarrebbe alla conoscenza della Procura della Corte dei Conti attrice, la quale come noto agisce per il recupero del credito erariale asseritamente patito dall'Amministrazione. Pertanto, il termine di tre mesi per la riassunzione alla data del 23.11.2020 sarebbe scaduto.

L'appellante riteneva inoltre insolito che la Procura della Corte dei conti, che non era parte del giudizio innanzi al giudice civile, avesse ricevuto un'email il 17.09.2020 dalla cancelleria civile, con la quale veniva a conoscenza della sentenza.

Altro motivo di ricorso era titolato *"B) Sull'iniquità e contraddittorietà della decisione laddove da un lato afferma la piena indipendenza dei giudizi contabile/civile mentre dall'altra, negando ogni diritto alla prova contraria, acquisisce acriticamente la pronuncia della Corte d'Appello vertente sull'atto ingiuntivo"*. Con esso si spiegava che nella sentenza era affermata la separazione del giudizio contabile da quello civile, ma si attribuiva valore di piena prova alla sentenza civile, negando il diritto alla prova nel giudizio contabile. Si evidenziava che nel giudizio d'appello civile non era stata svolta istruttoria, la sentenza non era stata comunicata, non consentendo il ricorso in Cassazione, e comunque era giuridicamente inesistente sul piano giuridico

perché sottoscritta da un giudice onorario. Allo stesso tempo non prendeva posizione sulle eccezioni ed era stata emessa nella camera di consiglio del 25.2.2019 (v. doc. 2, ult. par. pag. 13 della sentenza), non potendo il Collegio così decidere sulla base delle precisate conclusioni delle parti all'udienza né della memoria conclusionale prodotta dall'appellante.

Con altro motivo d'appello, intitolato “C) Sull'improprio impiego del, pur in astratto condivisibile, criterio della c.d. ragione più liquida e sul silenzio serbato sulle altre questioni, anche preliminari e di rito”, si censurava il criterio di decisione utilizzato, perché improprio, sussistendo un ordine vincolante tra rito e merito, secondo il quale si può decidere solo dopo aver definito le questioni pregiudiziali di rito. Pertanto, vi sarebbe stato l'errore del collegio di primo grado nel non decidere: 1 sulla violazione del principio del ne bis in diem e sulla improponibilità dell'azione; 2. sulla intervenuta prescrizione dell'azione contabile per danno complessivamente richiesto; 3. sull'inesistenza del nesso causale (il cui onere probatorio è a carico dell'appellata) e sulla, in ogni caso, errata quantificazione della somma oggetto di responsabilità erariale; 4. sull'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo e/o colpa grave; 5. sull'eccezione, non oggetto di motivata decisione, di *compensatio lucri cum damno*.

Erano quindi riproposte le questioni sollevate in primo grado e rimaste prive di decisione.

Altro motivo d'appello era intitolato “D) Sull'iniquità ed illegittimità della pronuncia appellata in ordine alla responsabilità erariale /amministrativa per non aver la Corte tenuto in debita considerazione una serie di fondate

deduzioni in fatto, non contestate specificatamente, oltre che in diritto avuto riguardo alla prevalente interpretazione dell'allora vigente disciplina di legge". L'appellante faceva presente che i provvedimenti disciplinari erano stati conciliati giudizialmente, con riduzione delle sanzioni irrogate, salvo quello di sospensione, già eseguito. In ogni caso rappresentava che non avrebbe mai svolto attività di industria, commercio o professioni, ma solo prestazioni occasionali compatibili; che il comma 7 bis dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 era introdotto dalla l. 190/2012, successiva ai fatti contestati; che l'atto di ingiunzione era sottoscritto da soggetto non dirigente; che la notifica dell'ingiunzione fiscale era inesistente; che l'ingiunzione era inesistente o affetta da nullità perché mancante della relata di notifica; che non sussisterebbe il danno perché l'art. 53, d.lgs. 165/2001 non prevederebbe incompatibilità assoluta trattandosi di pareri occasionali e pubblicazioni scientifiche.

Nel merito, poi l'appellante illustrava le singole prestazioni svolte.

L'ultimo motivo d'appello proposto era *"E) Sulla erronea ed iniqua pronuncia in ordine all'asserito danno da disservizio per non aver la stessa preso in considerazione elementi fattuali dirimenti oltre alla pregnante circostanza dell'archiviazione del procedimento penale oggetto di denuncia per il medesimo fatto"*. Al riguardo l'appellante faceva presente innanzitutto che la denuncia/querela penale proposta dall'Agenzia delle Entrate era stata, per quanto attiene al profilo di asserito abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), archiviata immediatamente in sede di indagini preliminari, mentre per quanto attiene gli asseriti accessi non autorizzati all'anagrafe tributaria (art. 615 ter

c.p.), archiviata a seguito di opposizione a decreto penale del 9.10.18.

Non sarebbe quindi fondato il fatto e non vi sarebbe prova del mancato rispetto di una sola scadenza assegnata al dr. Iarussi che aveva, peraltro, il maggiore carico di lavoro dell'intero Ufficio Legale della Direzione Provinciale di Ravenna, essendo l'unico abilitato a rendere pareri su *best practice* a livello nazionale, a gestire gli interpelli sulle società di comodo per la Direzione Regionale, oltre a gestire il contenzioso in primo e secondo grado (in aggiunta alle mediazioni/conciliazioni). Su incarico dell'Ufficio, scriveva articoli/saggi sulla Rivista Fisco Oggi dell'Amministrazione per segnalare pronunce favorevoli all'Ufficio.

Il presunto *vulnus* all'efficienza delle attività del dipendente, riportato secondo l'appellante dal giudice di primo grado in via dubitativa ("è lecito ritenere che detti accessi .. possano avere determinato un rallentamento del normale svolgimento dei lavori"), non solo non si sarebbe verificato, ma sarebbe stato dedotto un fatto, mai contestato tempestivamente e specificatamente in alcuna delle sedi processuali in cui era emerso (gli stessi dirigenti dell'Ufficio, sentiti nel giudizio del lavoro, avrebbero affermato che Iarussi era un ottimo e competente funzionario e che non gli era mai stato rivolto alcun addebito in ordine all'attività svolta).

Nulla sarebbe stato dedotto/provato in ordine ad asserite inefficienze del lavoratore nell'istruttoria della Procura e/o nel giudizio civile, se non apodittiche ed indimostrate affermazioni dell'Ufficio Audit. Non sussisterebbe, quindi, non solo la condotta (gli accessi abusivi e/o estranei su cui sussistono solo strumentali presunzioni), ma neanche il relativo danno.

Per la giurisprudenza, in ogni caso, sarebbe necessaria la prova specifica di questa voce di danno.

Inoltre anche la quantificazione di tale posta di danno, seppur ridotta, sarebbe errata ed arbitraria per le ragioni dedotte in primo grado, alle quali si rinviava.

In conclusione, l'appellante chiedeva di «*riformare e/o revocare e/o annullare la pronuncia appellata e così giudicare:*

1) In via preliminare dichiararsi l'intervenuta prescrizione dell'azione contabile per le attività extraistituzionali e/o improcedibile l'azione contabile per violazione del principio del ne bis in idem e/o estinto il giudizio per violazione del termine perentorio di riassunzione e non dovuto, perché insussistente, il c.d. danno da disservizio

2) In via incidentale/preliminare dichiararsi inefficace la misure cautelare della ritenuta cautelare sul TFR (a tutt'oggi ancora non pagata nonostante la revoca del sequestro con ordinanza n. 91/2015) e, con l'effetto, ordinare il pagamento della quota di TFR ancora trattenuta oltre interessi legali

3) In via principale, in accoglimento dei motivi sopra esposti, dichiarare non dovute dall'appellante le somme a titolo di risarcimento di danno oggetto di condanna e/o ridurle in via equitativa

4) In via subordinata rideterminare al ribasso e/o compensare la pretesa erariale con i vantaggi conseguiti dalle amministrazioni per le motivazioni di cui sopra (errati conteggi ed interessi, somme da considerare al netto, compensazione lucro con danno, etc)

5) In via istruttoria, con riserva di ogni successiva occorrenda deduzione, produzione e formulazione di mezzi istruttori nei termini di legge, l'appellante

reitera la richiesta di prova per testi sul capitolato proposto e l'ordine di esibizione documentale già introdotti nel giudizio di primo grado con comparsa del 29.5.2021 (v. pagg. 41-43, a cui si rinvia integralmente) richiamando/rinviando inoltre al par. 11 della comparsa del 29.5.21 con contestuale richiesta di accogliere le istanze di indagini suppletive già suggerite alla Procura con l'invito a dedurre

6) Il tutto con vittoria di spese, compensi ed onorari di entrambi i gradi di giudizio.

Si richiamano, inoltre, tutti i documenti e gli atti del giudizio sulla ritenuta cautelare, sul sequestro conservativo, della fase d'indagine oltre a quelli già allegati nel precedente grado di giudizio (inclusi i precedenti atti difensivi). Si richiede, altresì, la trasmissione d'ufficio del fascicolo di primo grado iscritto al n. 2014V/01131/AB RG. n. 44314/2015 compresi i relativi sub-procedimenti per il sequestro e la ritenuta cautelare».

3. La Procura generale depositava la memoria con le proprie conclusioni, nella quale, dopo aver ripercorso la vicenda, innanzitutto contestava la censura dell'appellante in ordine alla presunta tardività della riassunzione. Infatti con un primo atto di riassunzione, il P.M., cautelativamente, evitava eventuali conseguenze derivanti dallo spirare del termine trimestrale dalla propria conoscenza della decisione - in ipotesi derivanti da una lettura dell'ordinanza di sospensione nel senso in cui si sarebbe dovuto attendere la definizione del grado di appello della controversia civile - restando, ovviamente, irrilevante la consapevolezza della adozione della pronuncia parte dell'amministrazione o, comunque, di altri soggetti, diversi dal Procuratore.

Il requirente, poi - per il caso in cui con l'ordinanza in questione si fosse inteso subordinare il riavvio del processo contabile all'adozione di una decisione irrevocabile – adottava un secondo atto di riassunzione.

Sull'iniquità poi della decisione che avrebbe acriticamente recepito la pronuncia del giudice civile, la Procura faceva rilevare la contraddittorietà delle affermazioni dell'appellante, che, da un lato, chiedeva la sospensione del giudizio contabile in attesa della definizione di quello civile e, dall'altro, da soccombente riteneva ora che sarebbe ininfluyente la decisione del giudice civile.

Sull'utilizzo ritenuto improprio dall'appellante del criterio della ragione più liquida, la Procura affermava invece che nessuna delle eccezioni e delle difese svolte avrebbe potuto sovvertire l'esito del giudizio. Non vi sarebbe alcun *ne bis in idem* rispetto alla preesistenza di altri titoli giudiziali, stante l'autonomia dell'azione contabile. L'eccezione di prescrizione sarebbe infondata, stante la sua interruzione attraverso plurimi atti interruttivi dell'amministrazione.

Sarebbe inoltre sussistente il nesso causale tra il danno e la condotta, in considerazione dello svolgimento di incarichi non autorizzati e dell'omesso riversamento.

Sulla quantificazione del danno, la Procura condivideva la decisione impugnata di determinare le somme da pagare al lordo delle imposte.

Si insisteva sulla connotazione dolosa della condotta e sull'assenza dei presupposti per applicare il principio della *compensatio lucri cum damno*.

Erano poi contestate le altre affermazioni dell'appellante. Infatti la Procura sosteneva che l'argomentazione relativa al fatto che l'attività fosse

autorizzabile e non assolutamente confliggente, non sposterebbe i termini della questione in ordine alla necessità di chiedere l'autorizzazione. Il fatto che le attività fossero svolte durante il periodo di aspettativa non eliminerebbe l'illecito, restando immutati in detto periodo gli obblighi del pubblico dipendente. Anche la teoria dell'inconfigurabilità dell'illecito in riferimento a condotte antecedenti all'introduzione del comma 7-bis dell'art. 53 del D.Lgs. 165/2001, ad opera dell'art. 1, comma 42, lettera d), della legge 6 novembre 2012, n. 190, sarebbe priva di fondamento, trattandosi di una norma meramente ricognitiva, volta unicamente a fugare ogni dubbio sulla giurisdizione del giudice contabile.

Inoltre le perplessità riguardanti la legittimazione a sottoscrivere l'ordinanza di ingiunzione dell'amministrazione sarebbe priva di rilevanza e, soprattutto, confermerebbe l'inconsistenza dell'obiezione basata sul principio del *ne bis in idem*, perché se quel titolo fosse viziato sopprimerrebbe il titolo eventualmente formatosi in questa sede.

Infine sul danno da disservizio non convincerebbero le argomentazioni dell'appellante, in ordine all'archiviazione in sede penale dei procedimenti a suo carico, perché l'addebito in sede contabile sarebbe fondato sull'utilizzo di apparecchiature e dei sistemi informatici dell'amministrazione ai propri fini ampiamente dimostrato.

In conclusione la Procura chiedeva il rigetto dell'appello, con conferma della sentenza gravata.

4. All'udienza del 22 maggio 2024 le parti ribadivano le argomentazioni già illustrate nei propri atti.

Al termine della discussione, la causa era trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Il primo motivo è infondato.

Con esso si censura la sentenza in quanto errata nella parte in cui respinge la questione pregiudiziale sulla tardività della riassunzione, essendo intervenuto il secondo atto di riassunzione entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza che definiva il giudizio innanzi alla Corte d'appello di Bologna. L'appellante sostiene che il secondo atto di riassunzione sarebbe inammissibile perché posto in essere in violazione del *ne bis idem*, avendo identico contenuto del primo atto di riassunzione, e non notificato allo stesso, ancora non costituito. Inoltre, essendo inammissibile questo atto di riassunzione, non varrebbe neanche il primo a proseguire il giudizio perché sarebbe stato depositato il 23 novembre 2020 oltre il termine di tre mesi da quando l'amministrazione, e non la Procura, avrebbe avuto conoscenza della sentenza della Corte d'Appello pubblicata il 15.06.2020. Infatti concludeva la propria censura affermando che *«il secondo atto in riassunzione, non notificato all'odierno appellante, è improcedibile/inammissibile per violazione del ne bis in idem ed il primo ricorso in riassunzione in palese violazione del termine perentorio di legge (ex art. 107 CGC)»*.

Sul punto occorre innanzitutto ricostruire la vicenda.

In primo grado l'ordinanza n. 51/2016 disponeva la sospensione del giudizio ex art. 295 c.p.c. *«fino alla conclusione del giudizio RG n. 1709/2015 pendente avanti alla Corte d'Appello di Bologna»*.

Pubblicata la sentenza n. 1673 il 15.06.2020, la Procura depositava un primo atto di riassunzione sottoscritto il 23 novembre 2020, nel quale dava atto di aver avuto conoscenza della pubblicazione della sentenza con email del 17 settembre 2020 della cancelleria della Corte d'Appello, che poi trasmetteva la sentenza con successiva email del 15 ottobre 2020.

Era quindi fissata per il 23 giugno 2021 l'udienza di trattazione con DFU e la Procura notificava, a mezzo pec del 17 dicembre 2020, quest'ultimo e l'atto di riassunzione al convenuto.

In data 8 marzo 2021 la Procura depositava un secondo atto di riassunzione, in considerazione del fatto che la sentenza n. 1673/2020 della Corte d'Appello di Bologna era passata in giudicato il 16.01.2021, e chiedeva al Presidente della Sezione giurisdizionale di fissare l'udienza di prosecuzione del giudizio disponendo la riunione al primo atto anche all'udienza già fissata del 23 giugno 2021.

Ciò posto, la sentenza di primo grado si soffermava sul fatto che il secondo atto di riassunzione aveva rispettato il termine di tre mesi previsto dal primo comma dell'art. 107 c.g.c., entrato in vigore nelle more tra l'adozione dell'ordinanza e il momento della riassunzione.

Osserva invero questo Collegio che già il primo atto di riassunzione risulta valido ai fini della tempestività della riassunzione del giudizio. Infatti l'ordinanza n. 51/2016 disponeva la sospensione del giudizio di primo grado fino alla conclusione del giudizio innanzi alla Corte d'Appello e non faceva riferimento al passaggio in giudicato della sentenza del procedimento civile, che avrebbe potuto anche eventualmente continuare innanzi alla Corte di

Cassazione. E l'art. 107 c.g.c. stabilisce che *«Salva l'ipotesi di regolamento di competenza proposto ai sensi dell'articolo 119, se con il provvedimento di sospensione non è stata fissata l'udienza in cui il processo deve proseguire, entro il termine perentorio di tre mesi dalla conoscenza della cessazione della causa di sospensione o dal passaggio in giudicato della sentenza che definisce la controversia di cui all'articolo 106, comma 1, le parti debbono chiedere al giudice, che provvede con decreto, la fissazione d'udienza in prosecuzione»*.

Considerato il tenore letterale dell'ordinanza, che agganciava la sospensione fino alla conclusione del giudizio innanzi alla Corte d'Appello, e la prima ipotesi prevista dall'art. 107 c.g.c., in base al quale le parti devono riassumere entro il termine di tre mesi da quando hanno conoscenza della cessazione della causa di sospensione, appare tempestivo il primo atto di riassunzione depositato il 23 novembre 2020 dalla Procura, che aveva contezza della conclusione del giudizio innanzi alla Corte d'Appello di Bologna con email del 17 settembre 2020.

Non può infatti ritenersi, come invece sostiene l'appellante, che sia rilevante a far decorrere il termine di tre mesi la conoscenza che abbia potuto avere l'amministrazione interessata della sentenza n. 1673/2020 pubblicata il 15 giugno 2020. Seppur è vero che la Procura agisce a tutela del diritto della pubblica amministrazione, parte del giudizio pregiudicato è la Procura medesima, che non è parte del giudizio pregiudicante.

Come spiegato dalla giurisprudenza di questa Corte, *«La costante giurisprudenza della Corte di cassazione ha rilevato che “Alla conoscenza effettiva deve poi parificarsi la legale conoscibilità, che è bensì possibile*

soltanto, e non senza eccezioni, quando i soggetti del processo pregiudicato partecipino anche al processo pregiudiziale... (Corte cost. 3 marzo 1994 n. 68; Cass. n. 10482/1994).

Ma ciò non può verificarsi quando, come nel caso di specie, l'attore del processo pregiudicato (ovvero la Procura regionale nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa) sia rimasto estraneo a quello pregiudiziale (penale).

La questione che viene in rilievo nella fattispecie attiene all'ipotesi in cui tra le parti del processo sospeso intercorra un'asimmetria informativa: posto che solo una parte di esse risulta coinvolta nel processo pregiudicante in sede penale.

OMISSIS

Il giudice di legittimità ha escluso che possa esigersi un dovere di attivazione per la parte del giudizio sospeso che non sia parte di quello pregiudicante; è stato affermato, sul punto, che “Nel caso di sospensione del processo per pregiudizialità, la parte del processo pregiudicato, quando non sia parte anche di quello pregiudicante, non ha alcun onere di attivarsi per accertarsi se quest'ultimo si sia concluso.

Pertanto, incombe su chi intende eccepire la tardiva riassunzione del processo, per inutile decorso del termine di sei mesi dal passaggio in giudicato della sentenza pregiudicante (oggi ridotto a tre mesi dalla L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 46, comma 12), l'onere di provare che la parte, la quale ha proceduto alla riassunzione, avesse avuto in qualunque modo notizia del passaggio in giudicato della sentenza pregiudicante più di sei mesi prima

del deposito dell'istanza di prosecuzione" (Cass., n. 10892/2020; sez. I, Cass.

III, n. 12790/2012).» (Sez. II Appello, n. 318/2020).

Considerazioni queste che valgono anche quando il giudizio pregiudiziale si svolge innanzi al giudice civile e non penale.

Nel caso di specie, è pacifico che la Procura regionale non era parte del giudizio pregiudicante innanzi alla Corte d'Appello, quindi il termine per la riassunzione del giudizio pregiudicato, di tre mesi dalla conoscenza della cessazione della causa di sospensione, non può decorrere dalla pubblicazione della sentenza o dall'eventuale conoscenza che di essa ne abbia avuto l'amministrazione.

A tal riguardo, la cancelleria della Corte d'Appello di Bologna, con email del 17 settembre 2020 (email depositata unitamente alla sentenza nel fascicolo di primo grado), comunicava che in data 15 giugno 2020 era stata pubblicata la sentenza, in risposta alle richieste di informazioni da parte della Procura, che si leggono in calce all'email. Peraltro, non risulta una specifica contestazione verso detta comunicazione da parte dell'odierno appellante, che nell'atto d'appello (come in primo grado) si limita a un disconoscimento "generico" dell'email senza fornire alcuna prova sulla non attendibilità e soprattutto sulla provenienza della stessa.

Conseguentemente, considerato che la Procura regionale, parte del giudizio pregiudicato, aveva conoscenza della conclusione del giudizio innanzi alla Corte d'Appello in data 17 settembre 2020, l'atto di riassunzione depositato il 23 novembre 2020 è tempestivo. Detto atto, unitamente al DFU, era notificato al convenuto, determinando una corretta prosecuzione del giudizio di primo

grado.

2. Il secondo motivo di impugnazione è infondato.

L'appellante lamenta il fatto che la sentenza di primo grado affermi incondizionatamente, da un lato, la piena indipendenza del giudizio civile rispetto a quello contabile (ciò per negare la violazione del *ne bis in idem*), mentre, dall'altro, acquisisca con valore di piena prova le conclusioni assunte dalla pronuncia civile, negando in maniera iniqua ed ingiustificata il diritto alla prova nell'autonomo giudizio contabile. Peraltro, sono mosse critiche in relazione alla pronuncia civile, ritenendo sussistenti vizi che colpirebbero la stessa.

Sul punto occorre innanzitutto sottolineare la condotta processuale non coerente dell'appellante. Nella comparsa di risposta, depositata in primo grado, era proprio il convenuto a chiedere la sospensione del giudizio in attesa della definizione di quelli pendenti innanzi al giudice civile ed aventi ad oggetto uno la debenza delle somme oggetto di ingiunzione fiscale e l'altro le condotte contestate per il provvedimento di licenziamento. Lo stesso affermava la pregiudizialità di questi giudizi rispetto a quello contabile *ex art.* 295 c.p.c.

Ottenuta la sospensione, una volta riassunto il giudizio, in seguito a pronuncia sfavorevole della Corte d'Appello, nella memoria successiva alla riassunzione l'appellante affermava in senso contrario che il giudizio civile fosse ininfluente. E, da ultimo, con il motivo d'appello censura la presunta contraddittorietà della sentenza impugnata.

Invero, tale contraddittorietà non sussiste.

È orientamento costante della giurisprudenza contabile che il rapporto fra il giudizio civile e quello contabile, sia caratterizzato dai principi di autonomia e separatezza (Sez. Appello Sicilia, n. 40/2024, che richiama sez. II Appello, n. 118/2007).

In questa prospettiva, l'eventuale decisione assunta in sede civile non spiega gli effetti vincolanti nel giudizio contabile, nel senso non ha effetti come quelli da ricollegare alla sentenza penale *ex art. 651 c.p.p.*, ma può comunque essere rimesso alla libera valutazione del giudice quanto in essa affermata. La sentenza del giudice civile ha valore "documentale" nel giudizio contabile, non essendo i fatti di causa coperti dal suo giudicato. Cionondimeno, come le altre prove, può essere assunta secondo la libera valutazione del giudice, come fondamento per la decisione contabile.

Con riguardo poi ai vizi sollevati dall'appellante in ordine al giudizio tenutosi innanzi alla Corte d'Appello di Bologna ed ai vizi della sentenza, questi in quanto tali, qualora possibile, dovevano essere fatti valere in sede civile. Non rilevano in questa sede, stante appunto la già predicata autonomia dei giudizi. Conseguentemente, il giudice di primo grado ben poteva prendere atto delle risultanze emerse nella sentenza della Corte d'Appello di Bologna, come qualunque altra prova ritenendole prevalenti ed esaurienti rispetto alla necessità di acquisire ulteriori prove.

3. Il terzo motivo di ricorso è fondato, ma infondate risultano le questioni non decise in primo grado e riproposte con l'appello nel caso di accoglimento del motivo.

Con quest'ultimo l'appellante censura la sentenza per aver utilizzato il criterio

di decisione della ragione più liquida senza tener conto della gradazione tra questioni pregiudiziali e merito. Peraltro, in ragione del fatto che utilizzando detto criterio vi era un'omessa pronuncia su alcune questioni sollevate in primo grado, l'appellante le riproponeva, dovendo essere decise in accoglimento del motivo di gravame. In particolare, invocava una pronuncia sulla violazione del *ne bis in idem* e improponibilità dell'azione, sulla prescrizione dell'azione contabile, sull'inesistenza del nesso causale e sull'errata quantificazione del danno erariale, sull'insussistenza dell'elemento soggettivo dolo/colpa grave, sull'eccezione di *compensatio lucri cum damno*. Con riguardo al criterio utilizzato in primo grado per decidere, questo Collegio condivide le doglianze dell'appellante.

Innanzitutto si osserva che, sulla base dell'art. 101, comma 2, c.g.c. la progressione logica della decisione deve riguardare gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa.

Come già affermato da questa Sezione (sentenza n. 100/2024), «*La giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di Stato (si vedano, da ultimo, Cons. Stato, sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 31 2015) e Corte dei conti (si vedano da ultimo, Sez. II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del 2023), "ha da tempo riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più liquida all'ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della ragionevole durata del giusto*

processo.” (Cass. n. 3269 del 2024).

Il principio della “ragione più liquida”, quindi, imponendo un approccio interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell’impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente di sostituire il profilo dell’evidenza a quello dell’ordine delle questioni da trattare, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall’art. 111 Cost., nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato, oramai, nella giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c.

Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata - senza che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n. 26214 del 2022; n. 363 del 2019).

Nell’applicazione dell’istituto della ragione più liquida, è’ stata, peraltro, valorizzata la distinzione tra questioni di rito e questioni di merito (Cass. n. 33195 del 2022; 29927 del 2021).

Sicché, l’ordine di trattazione delle questioni, mentre lascia libero il giudice di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene “più liquida”, gli impone, per contro, di esaminare, per prime, le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito.

OMISSIS

Le questioni preliminari di merito si modulano, invece, assai diversamente dalle pregiudiziali di rito, sempre avuto riguardo al tema dell’ordine logico-

giuridico, nel senso che non sempre soggiacciono a una rigorosa sequenza logica di trattazione e decisione (Cass. S.U. n. 26242 del 2014).

Cosicché l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.

Ha, infatti, ribadito la Corte di Cassazione (Cass. n. 4130 del 2024) che il giudice, nell'esaminare le varie questioni prospettategli, dà priorità a quelle che, per loro natura e contenuto, meritano logicamente e giuridicamente precedenza di trattazione; sicché egli è vincolato all'ordine seguito dalle parti, soltanto se esso risponda ad un'imprescindibile esigenza di carattere logico giuridico».

Sulla base di tali principi si ritiene, quindi, che anche nell'ambito del merito bisogna tener conto delle questioni preliminari in grado definire il giudizio rispetto al merito della causa, avendo riguardo anche al fatto che, se le prime sono in grado di definire il giudizio, la mancata decisione delle stesse potrebbe essere lesiva per la parte soccombente sul resto del merito. Sarebbe infatti di tutta evidenza l'ingiustizia in cui si incorrerebbe se, sollevata, ad esempio, l'eccezione di prescrizione dalla parte, non si decida su di essa e si abbia una pronuncia poi sfavorevole alla parte medesima sul merito. Si lederebbe il suo diritto di difesa. Tale ingiustizia non sarebbe predicabile solo nel caso di non soccombenza anche sul resto del merito.

Pertanto, logicamente appare preferibile decidere gradatamente le questioni preliminari di merito sopra indicate e poi il merito.

Nel caso di specie, proprio in ragione del fatto che era omessa la decisione su

questioni pregiudiziali e preliminari di merito, si ritiene di accogliere il motivo di impugnazione. Ciò consente di passare poi all'esame di dette questioni pregiudiziali e preliminari e anche di quelle di merito, la cui decisione era omessa in primo grado.

3.1. Secondo l'appellante la sentenza avrebbe affermato solo incidentalmente che non sussisterebbe una violazione del *ne bis in idem*, stante l'indipendenza del giudizio civile da quello contabile. Mentre l'azione contabile sarebbe stata improponibile al momento della riassunzione perché l'amministrazione aveva già tre titoli esecutivi in fase di riscossione.

Sul punto invero si rileva che *«In ogni caso, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (si veda, da ultimo, I Sez. d'Appello, sent. n. 80 del 27.1.2015), le diverse azioni, quella penale o quella civile e l'azione di responsabilità amministrativa, sono del tutto autonome e perseguono finalità in parte diverse, ancorché i fatti materiali posti a fondamento delle azioni possano parzialmente coincidere.*

La concomitanza di più giudizi innanzi a giurisdizioni diverse, relativi ai medesimi fatti, costituisce, pertanto, evenienza del tutto fisiologica attesa la loro autonomia, la differenza ontologica, effettuale e finalistica delle diverse azioni (Cass. S.U., sent. n. 8927 del 2014; Corte dei Conti – Sez. III d'App., sent. n. 547 del 2017)» (sez. I Appello, n. 148/2018 e nello stesso senso, più recente, sez. I Appello, n. 481/2023).

Stante tale diversità, declinata anche attraverso la diversità di *petitum* e *causae petendi* delle relative azioni, non si pone un problema di violazione del divieto *ne bis in idem*. Peraltro, questo non può neanche predicarsi in considerazione

della formazione di più titoli esecutivi in favore dell'amministrazione, perché è possibile un coordinamento degli stessi in sede esecutiva.

Osserva la giurisprudenza che *«Risulta ormai prevalente, infatti, l'orientamento secondo il quale l'azione di responsabilità amministrativa – affidata all'esclusiva iniziativa della Procura contabile - non può essere subordinata o condizionata all'adozione di strumenti alternativi dei quali fosse titolare la P.A. danneggiata, in quanto erariale può ritenersi preclusa soltanto dall'effettivo e integrale ristoro del relativo (in tal senso ex plurimis: Sez. appello Sicilia n. 145/2011 e n. 139/2011, Sez. III appello n. 565/2010, Sez. Calabria n. 106/2016, Sez. Lombardia ord. n. 17/2013, Sez. Campania n. 1145/2012, Sez. Basilicata n. 61/2013).*

OMISSIS.. Peraltro, qualora l'amministrazione dovesse comunque recuperare medio tempore delle somme attraverso altra procedura esecutiva, si potrebbe tenere conto di queste in sede di esecuzione della eventuale sentenza di condanna della Corte dei conti» (sez. Sicilia, n. 853/2020).

Alla luce di tali considerazioni, la questione pregiudiziale sollevata non merita accoglimento.

3.2. L'appellante riproponeva poi la questione relativa alla prescrizione dell'azione contabile, la cui eccezione era stata sollevata in primo grado.

Ritiene infatti quest'ultimo, richiamando le norme del codice civile, che l'esordio della prescrizione debba ricondursi al momento dell'esborso della somma costituente danno, ovvero quello della insorgenza dell'utilità considerata o dell'insorgenza del debito. In tale momento, infatti, il danno acquisirebbe il carattere della concretezza e dell'attualità, tale da considerarsi

verificato il fatto dannoso, nel senso inteso dall'art. 1, comma 2, L. n. 20/1994.

Nel caso di specie, sostiene sempre l'appellante che i fatti e gli eventi dannosi

sono avvenuti da ultimo nel gennaio 2010 e riguardano in particolare gli anni

2008 e 2009, con la conseguenza che al momento della notifica dell'invito a

dedurre il 23.06.2015 sarebbe decorsa la prescrizione per l'azione contabile.

Pertanto, non sarebbero validi ad interrompere la prescrizione gli atti

interruttivi posti in essere dall'amministrazione, perché questi

interromperebbero la prescrizione soltanto in relazione al diritto al

risarcimento dell'amministrazione e non anche in relazione al diritto inerente

il danno erariale. I due diritti, le due tipologie di danno sarebbero diversi e si

avrebbe equivalenza solo sotto il profilo materiale.

Le osservazioni dell'appellante non sono tuttavia condivisibili.

Nel caso dell'azione esercitata dal pubblico ministero contabile, si tratta di

un'azione di tipo risarcitorio. E nel caso dell'azione risarcitoria per danno

erariale la Procura agisce nell'interesse dell'amministrazione che ha

asseritamente subito un danno. In altri termini, promuove l'azione la Procura

per un danno il cui risarcimento è nella titolarità dell'amministrazione. Tanto

che la giurisprudenza della Corte di Cassazione ammette il doppio binario:

cioè la possibilità che detta amministrazione possa in proprio agire innanzi al

giudice ordinario per il risarcimento del danno.

Si ritiene pacificamente che, nell'ipotesi dell'azione risarcitoria,

l'amministrazione possa costituire in mora i presunti danneggiati e possa

interrompere il decorso della prescrizione. Ai sensi dell'art. 2943 c.c. la

prescrizione è interrotta dall'esercizio dell'azione o da ogni altro atto che

valga a costituire in mora il debitore. E la costituzione in mora deve provenire da chi può esercitare il diritto. Nell'ipotesi in cui l'amministrazione ha subito un danno, essendo la titolare del diritto al risarcimento, quest'ultima può interrompere la prescrizione (sez. Campania n. 237/2024). Considerato poi che l'azione per "risarcire" il danno può essere esercitata dal pubblico ministero contabile innanzi alla Corte dei conti, le norme consentono anche a questi di poter interrompere la prescrizione ai sensi dell'art. 66 c.g.c.

Conseguentemente, gli atti interruttivi posti in essere dall'amministrazione hanno correttamente interrotto il decorso della prescrizione. Nel caso di specie, come peraltro affermato dallo stesso appellante, riceveva una nota del 20 marzo 2012 dell'Agenzia delle Entrate, Direzione regionale dell'Emilia-Romagna, di messa in mora. Tale nota, contrariamente a quanto sostenuto da quest'ultimo, costituisce un valido atto interruttivo. In essa viene manifestata la volontà di recuperare le somme percepite per le attività extraistituzionali, ivi indicate specificatamente, ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, quantificandole ed espressamente affermando di procedere alla "*costituzione in mora, in via cautelativa, nei suoi confronti, per la complessiva somma di € 15.040,57, compresi gli interessi maturati per legge.*

La notifica del presente atto avviene ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli articoli 2943, 1219 e 1310, comma 1, del codice civile, significando la chiara volontà dell'Amministrazione di ottenere l'integrale restituzione delle somme indebitamente percepite."

Non può quindi esservi dubbio sulla consistenza di tale nota, atta a manifestare la chiara volontà dell'ente e a validamente interrompere la prescrizione.

A detta nota seguiva poi l'ingiunzione fiscale nel giugno 2012, avverso la quale proponeva l'opposizione conclusa con la sentenza già citata della Corte d'Appello di Bologna. Conseguentemente, non dubitarsi che la prescrizione sia stata validamente interrotta.

Questa conclusione può affermarsi anche quanto al danno da disservizio contestato dalla Procura.

Con riguardo al danno da disservizio, infatti, vi è da osservare che questo nasce dalla contestazione dei presunti accessi non autorizzati e non giustificati da ragioni d'ufficio al Sistema Informatico dell'Anagrafe tributaria effettuati dall'appellante negli anni 2010 – 2012 (in precedenza lo stesso si trovava in aspettativa). In particolare, si legge nel provvedimento, con il quale si applicava la ritenuta cautelare, che tali accessi riguardavano il periodo temporale che va dal 4 giugno 2010 al 23 ottobre 2012. Conseguentemente, la prescrizione non può certamente considerarsi decorsa per l'azione esercitata dalla Procura che notificava l'invito a dedurre il 23 giugno 2015, considerato che peraltro tale danno da disservizio era quantificato e contestato dall'amministrazione con il citato provvedimento di ritenuta cautelare del 25.07.2014, notificato in data 1° agosto 2014 come indicato dall'appellante nel ricorso innanzi alla Corte dei conti avverso il suddetto provvedimento.

3.3 L'appellante riproponeva la questione relativa all'inesistenza del nesso causale e all'errata quantificazione della somma oggetto di responsabilità erariale. Ritiene infatti che non sussisterebbe il nesso tra la condotta posta in essere e il danno quantificato, considerato che le attività esterne sarebbero state svolte prima dell'inizio del rapporto di lavoro (non rileva il pagamento,

ma lo svolgimento) o, per quella del 2009, durante il congedo autorizzato ma, comunque, comunicate preventivamente all'Ufficio (pur se irrualmente a mezzo e-mail, ma debitamente ricevuta) ed implicitamente autorizzate con la proroga dell'aspettativa. Inoltre l'appellante affermava di aver dichiarato ogni anno a fini fiscali anche i compensi percepiti per dette attività extra istituzionali.

Peraltro sotto tale questione l'appellante affermava che non sussisterebbe la condotta e non sussisterebbe il danno, dal momento che per la ricevuta emessa all'Azienda Agricola Gremizzi nell'anno 2008 di € 1.320,00 la prestazione era stata resa prima dell'assunzione così come per quella di € 2.100,00 (che ha avuto inizio nel gennaio 2008 e conclusione prima della stipula del CFL); mentre per le tre ricevute dell'anno 2009 di € 4.567,00 e del 2010 di € 4.053,40 e di € 913,69 (v. allegati), per le ragioni sopra illustrate, non vi era alcun positivo obbligo autorizzatorio data la autorizzata aspettativa.

E sulla quantificazione delle somme l'appellante riteneva che il danno non potrebbe che avere ad oggetto le somme effettivamente entrate nella sua sfera patrimoniale e, quindi, al netto delle imposte pagate.

Ciò posto, le argomentazioni dell'appellante devono essere disattese.

Sull'aver tenuto la condotta contestata si dirà con riferimento al motivo di impugnazione successivo, con il quale l'appellante deduceva sulla attività extraistituzionale svolta.

In ordine invece al nesso causale, deve precisarsi che nel caso di specie si applica l'art. 53, comma 7 bis, d.lgs. 165/2001. Le norme prevedono che lo svolgimento di attività extraistituzionali in assenza dell'autorizzazione, nei

casi in cui prescritta, comportano per il dipendente di un'amministrazione che il relativo compenso percepito debba essere versato all'amministrazione di appartenenza.

Il mancato riversamento è la mancata entrata, che costituisce il danno erariale. Conseguentemente, dall'aver svolto attività non autorizzata e non aver versato il compenso ricevuto non può che dedursi in *re ipsa* il nesso causale tra la condotta e il danno prodotto.

In relazione poi alla quantificazione le Sezioni riunite di questa Corte, nella sentenza n. 13/2021/QM, con motivazione che il Collegio condivide e che si intende integralmente richiamata ai sensi dell'art. 17, n. 1, delle Norme di attuazione del codice di giustizia contabile, hanno affermato il principio secondo cui *“In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile.”*.

La medesima sentenza ha escluso la configurabilità di una eventuale *“compensatio obliqua”* ex art. 1, comma 1 bis, l. n. 20/94, con riduzione del danno corrispondente al vantaggio di altre amministrazioni, destinatarie di somme aggiuntive. Orientamento al quale si è adeguata larga parte della giurisprudenza di questa Corte (*ex multis* Sez. II Appello , n. 97/2024 ; Sez. Appello Sicilia, n. 38/2024).

Pertanto, si ritiene corretta la sentenza di primo grado che effettuava la quantificazione senza tener conto di quanto versato o trattenuto a titolo di imposta.

Inoltre l'appellante lamentava il fatto che gli interessi sulla somma da restituire non sarebbero dovuti, perché l'amministrazione nella somma di € 15.040,57 includeva anche gli interessi calcolati dal momento del pagamento dei compensi, mentre gli interessi legali decorerebbero solo dal giorno della mora *ex art. 1224 c.c.*

Invero, occorre precisare che è dal momento del ricevimento delle somme, a titolo di compenso per lo svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, che decorre l'obbligo di riversare le suddette somme all'amministrazione e in questo caso può dirsi che l'importo è certo, liquido ed esigibile dall'amministrazione. Pertanto, ai sensi dell'art. 1282 c.c. gli interessi decorrono dal momento della percezione dei compensi. Quindi si condivide quanto affermato anche nella sentenza n. 1673 della Corte d'appello di Bologna sulla quantificazione, ritenendo l'imputazione degli interessi a far data dai compensi percepiti. Tanto che nella stessa sentenza si afferma anche il corretto utilizzo della procedura *ex RD 639/1910* per richiedere il pagamento delle somme perché il credito ingiunto aveva i caratteri di certezza, liquidità ed esigibilità.

Rispetto al debito così formato e ingiunto dall'amministrazione, nel giudizio di responsabilità erariale si fanno decorrere gli interessi legali dal deposito della sentenza, perché in detto giudizio in linea di principio la somma costituente il danno, stante regole proprie di questo giudizio, può essere

rideterminata, con possibilità di tener conto per esempio del potere riduttivo o del concorso di altri soggetti, e viene “cristalizzata” nel suo *quantum* con la sentenza. Ciò è riequilibrato riconoscendo però per le somme già certe la rivalutazione monetaria fino al deposito della sentenza.

3.4. In tale punto in realtà l’appellante, più che riproporre, affermava che la pronuncia appellata sarebbe meritevole di riforma in ordine all’eccezione di mancanza di dolo/colpa grave, perché la prova della buona fede risiederebbe nell’aver sempre fiscalmente dichiarato le prestazioni occasionali rese, per il tramite dell’Agenzia delle Entrate, datrice di lavoro. Lo stesso affermava di non aver mai ricevuto la direttiva del 10.05.2004 prot. 2004/74427 e, una volta conosciuta, avrebbe comunicato e richiesto le prescritte autorizzazioni. E in ogni caso, il rilascio delle ricevute per la ricezione dei compensi dimostrerebbe l’inconsapevolezza di violare obblighi di servizio.

In realtà, occorre innanzitutto chiarire che, rispetto alla fattispecie di danno contestata, a nulla rilevano le dichiarazioni dei compensi ai fini fiscali o la inconsapevolezza di violare obblighi di servizio. Come osservato da questa Sezione in altra decisione (n. 343/2023) *«non potendosi identificare la “buona fede” in una situazione soggettiva di ignoranza incolpevole delle regole dell’ordinamento, poiché non si versa nel caso di specie in quella situazione eccezionale di ignoranza evitabile che può assumere rilevanza, a precise condizioni, in materia penale (Corte Cost., sentenza 24 marzo 1988, n. 364). Secondo la Suprema Corte (Cass. n. 20937/2009) l’“ignoranza incolpevole della illiceità del fatto” può essere invocata solo se vi è concorso tra un “elemento positivo esterno” (fatto estraneo alla sua condotta, idoneo in base*

all'ordinaria diligenza ad indurlo in errore) ed uno "negativo interno"

("nessun rimprovero può essere mosso all'agente"). Nel caso di specie, il sig.

OMISSIS non poteva non conoscere la normativa specifica in materia di

incompatibilità dell'impiego pubblico con qualsiasi altra attività

extraistituzionale e, comunque, la mancata conoscenza della legge non è

scusabile secondo il noto brocardo "ignorantia legis non scusat"».

Tale circostanza peraltro può essere a maggior ragione predicata nel caso di

specie, nel quale l'appellante risulta essere esperto in diritto del lavoro e aver

effettuato consulenze in materia giuslavoristica. Questo induce a ritenere che

si tratti di condotta dolosa.

Inoltre non rileva neanche la circostanza che i compensi siano stati denunciati

in sede dichiarazione dei redditi negli anni di riferimento, in quanto

l'adempimento degli obblighi tributari, cui è tenuto ogni cittadino, non può

sostituire, per equipollenza, quello degli obblighi specifici inerenti al rapporto

di lavoro (sempre Sez. III Appello, n. 343/2023). Infatti la richiesta di

autorizzazione preventiva alla svolgimento delle attività extra istituzionali

consente all'amministrazione una valutazione sulla compatibilità di esse con

il rapporto di lavoro, mentre la dichiarazione dei redditi si pone a valle a

compensi percepiti. La norma all'adempimento dell'obbligo informativo

relativo all'autorizzazione ricollega l'obbligo di riversamento delle somme e

la successiva dichiarazione fiscale dei compensi non sana detta mancanza, né

dimostra nulla in termini di elemento soggettivo del dipendente quando ha

posto in essere quella mancanza.

Pertanto, difficilmente risulta predicabile l'assenza di dolo e, in ogni caso,

sarebbe comunque riscontrabile la colpa grave dell'appellante nei termini di non aver usato la diligenza richiesta a quest'ultimo altamente qualificato professionalmente.

3.5. L'appellante riproponeva l'eccezione, non oggetto di motivata decisione di *compensatio lucri cum damno*. Sostiene, infatti, che nella quantificazione del danno dovrebbe comunque tenersi conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione in relazione al comportamento dei dipendenti, stante il tenore della norma che fa riferimento a "vantaggi comunque conseguiti". E in tal senso dovrebbe tenersi conto delle somme pagate all'amministrazione dai soggetti erogatori dei compensi in favore dell'appellante. Tali sanzioni, di cui l'appellante deduce una presunta illegittimità, sarebbero state percepite dall'Agenzia delle Entrate e costituiscono un vantaggio compensabile.

A tal riguardo, tuttavia, osserva la giurisprudenza che «Com'è noto, l'applicazione di tale istituto previsto nel giudizio di responsabilità amministrativa dall'art. 1, comma 1-bis, della legge 20/1994, esige che il convenuto provi: 1) l'effettività del vantaggio (*utilitas*) conseguito dalla pubblica amministrazione; 2) l'identità causale tra il fatto produttivo di danno e quello produttivo del vantaggio; 3) la corrispondenza di quest'ultimo ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria (Sez. Riun. n. 5/1997; Sez. 2^a App. n. 736/2017, n.204/2019, n. 244/2019).

È assolutamente pacifico nella giurisprudenza contabile che la *compensatio* possa trovare applicazione solo quando danno e vantaggio siano conseguenze immediate e dirette della stessa condotta, siccome causalmente idonea a produrre entrambi gli effetti (Sez. 1^a app. n. 94/2017; Sez. 2^a app. n.

537/2017, n. 245/2018, n. 242/2018)» (Sez. II Appello n. 354/2023).

Orbene, la giurisprudenza contabile ha chiarito che la condotta tipizzata del mancato riversamento dei compensi percepiti per lo svolgimento di incarichi non autorizzati non può essere sussunta nello schema della responsabilità sanzionatoria, mantenendo una natura risarcitoria e restitutoria. Tale introito è un'entrata tipica per l'amministrazione ed è vincolata, in quanto da imputare al fondo perequativo dei dipendenti.

Osserva la giurisprudenza che invece *«Come chiaramente evincibile dalla lettera delle richiamate disposizioni, l'applicazione delle sanzioni di cui al comma 9 dell'art. 53 non dà luogo ad un reintegro del fondo dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, posto che le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze.*

La fattispecie sanzionatoria si appalesa del tutto distinta dalla diversa ipotesi di versamento del compenso dovuto al dipendente, a carico del soggetto erogante, "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", prevista dal comma 8 per i soli incarichi conferiti da pubbliche amministrazioni.

Non viene quindi in rilievo, per gli incarichi conferiti dai privati, alcuna possibile alternatività nella corresponsione degli importi dovuti, da parte del conferente o del percettore né alcuno dei paventati profili di duplicazione rappresentati dall'appellante. La stessa giurisprudenza ha chiarito che, indipendentemente dalle sanzioni cui sono esposti i soggetti che conferiscono i predetti incarichi ai dipendenti pubblici senza il previo accertamento della

sussistenza di un'autorizzazione da parte della P.A., i «compensi percepiti senza autorizzazione» sono soggetti all'obbligo di restituzione. Il versamento delle sanzioni da parte dei soggetti privati conferenti non fa venire meno il danno erariale azionato dalla Procura attrice, stante la diversa funzione dei versamenti in questione, effettuati a titolo di sanzione ex art. 53, comma 9 del d.lgs. n. 165/2001 e in misura pari al doppio della somma erogata a titolo di compenso, ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 79/1997 e non a titolo di riversamento di compensi indebitamente percepiti. È chiaro, infatti, che la somma versata a titolo di sanzione non va a ristorare il danno subito dall'amministrazione, ma è incamerata dal Ministero delle Finanze (Corte dei conti, III, n. 40/2023; sez. II, n. 325/2023)» (così da ultimo Sez. II Appello, n. 119/2024).

Dai principi sopra esposti, se ne deduce che per la quantificazione del danno non può tenersi conto di quanto versato dai soggetti erogatori dei compensi, a titolo di sanzione. Infatti, il procedimento sanzionatorio si pone su un piano autonomo rispetto a quello della responsabilità amministrativa.

4. Il quarto motivo d'appello è infondato.

Con esso l'appellante contestava l'iniquità ed illegittimità della sentenza di primo grado per non avere tenuto conto di una serie di deduzioni di fatto, non contestate specificatamente, oltre che in diritto avendo riguardo alla prevalente interpretazione dell'allora vigente normativa.

Le doglianze riportate non sono però condivisibili.

Ritiene infatti l'appellante di non aver violato alcun obbligo, dal momento che non avrebbe mai esercitato attività di industria, commercio o professioni, ma

solo svolto prestazioni occasionali.

Invero, ciò che rileva non è il fatto che la prestazione sia occasionale, perché proprio in quanto occasionale può essere autorizzato lo svolgimento di un'attività, non essendo possibile instaurare per il dipendente pubblico un rapporto di lavoro con continuità con un soggetto diverso dall'amministrazione di appartenenza.

Il comma 6 dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 chiarisce che gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso.

Pertanto, si esclude la necessità di autorizzazione solo per gli incarichi specificatamente indicati in tale comma. Fuori dai casi indicati vi è la necessità di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione di appartenenza.

Dalle ricevute nelle quali sono indicate i compensi, presenti agli atti, l'appellante dichiarava di ricevere le somme quale compenso per l'attività di assistenza legale (ricevute del 6 marzo 2008, del 24 luglio 2008 e del 12 novembre 2009) e per l'attività di consulenza legale (ricevute del 30 marzo 2010, dell'11 gennaio 2010 e del 27 maggio 2010).

Come chiarito anche dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate, prot. 10 maggio 2004 richiamata nell'atto di citazione in primo grado, e in osservanza e in coerenza delle norme, ci sono attività vietate e fra di esse l'attività di consulenza, assistenza e rappresentanza in questioni di carattere fiscale o tributario o comunque connesse ai propri compiti istituzionali. Fuori da questi casi l'attività di assistenza/consulenza, se occasionale, può essere svolta, ma

previa autorizzazione, la cui istanza fatta all'amministrazione consente a quest'ultima di valutare se l'incarico è compatibile con l'attività istituzionale dell'amministrazione, non interferisce con gli interessi di questa, è temporaneo e occasionale, oltre che il rispetto di altri criteri.

L'appellante era assunto con contratto di formazione e lavoro il 14 febbraio 2008 e il suo contratto era convertito in contratto a tempo indeterminato il 30.06.2009. In data 21 settembre 2009 era poi concesso allo stesso un periodo di aspettativa, ai sensi dell'art. 52, comma 2, CCNL 28 maggio 2004 per consentirgli di seguire un dottorato di ricerca presso l'Università di Bologna.

Periodo di aspettativa che prevedeva la conservazione del trattamento economico previdenziale e di quiescenza ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 476/1984 fino al 31.01.2010, poi prorogato fino al 31.05.2010, per poi riprendere il servizio dall'1.06.2010.

Gli obblighi di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001 restano fermi sia in caso di contratto di formazione e lavoro, sia nel caso dell'aspettativa.

I contratti di formazione e lavoro sono previsti nell'ambito delle pubbliche amministrazioni dall'art 36 d.lgs. 165/2001. L'art. 3, comma 5, l. 863/1984 prevede che *«Ai contratti di formazione e lavoro si applicano le disposizioni legislative che disciplinano i rapporti di lavoro subordinato in quanto non siano derogate dal presente decreto. Il periodo di formazione e lavoro è computato nell'anzianità di servizio in caso di trasformazione del rapporto di formazione e lavoro in rapporto a tempo indeterminato, effettuata durante ovvero al termine dell'esecuzione del contratto di formazione e lavoro»*.

L'art. 3 citato e l'art. 16 . 451/1994 costituiscono la disciplina del contratto di

formazione e lavoro applicabile anche nel settore pubblico, dove la possibilità di stipula di esso è prevista dall'art. 36 d.lgs. 165/2001 senza essere regolata.

Infatti l'art. 36 comma 2, stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche. Con il richiamo alla previsione del codice civile o alle leggi sui rapporti nell'impresa, ad esse bisogna far riferimento per quanto applicabile nelle amministrazioni.

Conseguentemente, sulla base di quanto previsto per la disciplina del contratto di formazione e lavoro, si instaura un rapporto regolato dalle norme sul lavoro subordinato, che per i pubblici dipendenti sono quelle contenute nel d.lgs. 165/2001.

Allo stesso modo, per il periodo di aspettativa goduta dall'appellante possono farsi analoghe considerazioni perché, durante il suddetto periodo non viene meno per il dipendente il rispetto degli obblighi su di esso incombenti in quanto dipendente di una pubblica amministrazione. Tale conclusione, a fortiori, se si pensa al caso della specifica aspettativa goduta dall'appellante, durante la quale manteneva il trattamento economico.

La giurisprudenza afferma che *«Dato, quindi, che lo status di dipendente pubblico non viene meno durante la fruizione del periodo di aspettativa, il soggetto interessato non è esentato dall'osservanza della normativa che*

disciplina tale status e, in particolare, dell'obbligo, sancito in linea generale dall'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001 (confermativo di quanto già stabilito dall'art. 60 del D.P.R. n. 3 del 1957), di richiedere (se ammissibile) apposita autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza, ove intenda svolgere altra attività presso terzi (v., ex plurimis, le sentenze della Corte dei Conti: n.93/2018, emessa dalla III^ Sez. d'Appello; n.49/2020, emessa da questa Sezione d'Appello per la Sicilia, a conferma della sentenza n.918/2018 della locale Sezione di primo grado).

D'altro canto, anche secondo la Corte di Cassazione (v., ex plurimis, la sentenza n.6637/2020 della Sez. Lavoro), dato che, da un lato, le disposizioni contenute nell'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 2001 non recano distinzioni a seconda dello stato in cui versi concretamente il rapporto di lavoro con l'Amministrazione d'appartenenza e, da un altro lato, l'aspettativa non sospende affatto il rapporto di pubblico impiego né l'assoggettamento del dipendente alla disciplina propria di tale status, l'autorizzazione allo svolgimento di attività retribuita presso terzi è indispensabile anche ove il pubblico dipendente si trovi in regime di aspettativa senza assegni» (ex multis Sez. Appello Sicilia, n. 6/2022).

Peraltro, occorre evidenziare che sono prive di rilievo le considerazioni dell'appellante in ordine al fatto che le attività fossero espletate in materia di diritto del lavoro, come aveva precisato in una nota durante l'aspettativa, e che riteneva che in detto periodo in qualità di giuslavorista non vi fosse alcun obbligo autorizzatorio sia per la natura occasionale sia per la sospensione del rapporto di lavoro e solo per scrupolo aveva chiesto chiarimenti alla Segreteria

dell'ufficio, avendo contattato la Direzione provinciale di Ravenna per sapere se necessaria l'autorizzazione.

Non può infatti non concordarsi con le considerazioni, effettuate nella sentenza resa in sede civile dalla Corte d'Appello di Bologna, che non vi è nessun elemento che possa far ritenere, le attività extraistituzionali sanzionate, definite dallo stesso appellante di consulenza in materia giuslavoristica e civile, come rientranti nell'ambito del dottorato di ricerca per cui era stata richiesta l'aspettativa. Non si tratta, infatti, di attività di pubblicazione in riviste o di partecipazione a convegni, seminari, per le quali era comunque necessaria una preventiva comunicazione, ma di consulenze in favore di società, come indicato dallo stesso appellante nelle ricevute relative ai compensi.

Inoltre rispetto alle doglianze avverso i vizi del procedimento civile, si è già detto in precedenza che sono irrilevanti dovendo essere fatti valere in quella sede, ove possibile.

Quanto alle deduzioni formulate in ordine al periodo di svolgimento dell'attività, occorre osservare che i compensi presi in considerazione in primo grado sono quelli percepiti dopo il 14 febbraio 2008, data di assunzione con il contratto di formazione e lavoro. L'appellante sostiene però che alcune di tali attività sarebbero state svolte prima di tale data e solo il compenso percepito successivamente.

A tal riguardo però, a fronte delle ricevute di pagamento (la prima del 6 marzo 2008), vi è da dire che non risultano elementi dai quali possa evincersi un periodo di svolgimento dell'attività a gennaio 2008 o comunque in data

anteriore al 14 febbraio 2008. Infatti, nelle ricevute non risulta indicato il periodo di attività.

Nella sentenza della Corte d'Appello di Bologna n. 1673/2020, qui assunta con valore documentale, si legge su tale punto che in sede di escussione del legale rappresentante della azienda Gremizzi, quale teste, era emerso che quest'ultimo *«nel confermare che la prestazione di cui alla ricevuta del 6.03.2008 “è stata eseguita prima del pagamento”, non è stato in grado di specificare se prima o dopo il 14.02.2008, data in cui Iarussi è stato assunto con contratto di formazione dall'Agenzia delle Entrate»*.

Inoltre, deve essere chiarito che l'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, norma, introdotta dall'art. 1, c. 42, lett. d), della l. 6.11.2012, n. 190, è applicabile anche al caso di compensi percepiti in epoca anteriore alla sua entrata in vigore.

Si osserva che *«La disposizione, infatti, come ribadito dalla costante giurisprudenza della Cassazione e di questa Corte (si veda, da ultimo Sez. II d'App., sent. n. 241 del 2023) non ha portata innovativa, trattandosi di una ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato nella condotta, annettendo pure valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno (ex multis, Cass. SS.UU., ord. n. 4852 del 23.2.2021, Cass. SS.UU. ord. n. 6473 del 9.3.2021, Cass. SS.UU., ord. n. 8507 del 25.3.2021, Cass. SS.UU. ord. n. 8570 del 26.3.2021, Cass. SS.UU., ord. n.29557 del 22.10.2021). La novella del 2012, dunque, ha portata meramente ricognitiva di un assetto di competenze giurisdizionali già desumibile dal quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento»* (Sez. III Appello, n. 447/2023).

Alla luce di quanto sopra detto, risultando pacifico anche dalla difesa dell'appellante che una richiesta di autorizzazione allo svolgimento delle attività extraistituzionali non vi sia stata e risultando necessario acquisirla, può dirsi integrata la condotta in uno con il mancato riversamento delle somme percepito per i compensi. Superate anche le questioni relative alla quantificazione del danno, si ritiene di confermare la sentenza di primo grado quanto alla condanna per il danno erariale *ex art. 53, comma 7 bis, d.lgs. 165/2001*.

5. Il quinto motivo è fondato.

Da ultimo l'appellante proponeva un motivo per censurare l'erroneità ed iniquità in ordine all'asserito danno da disservizio, per non aver preso in considerazione elementi fattuali.

Il danno da disservizio si ha in presenza di un pregiudizio arrecato all'organizzazione e all'efficienza dell'attività amministrativa. Si ha, non solo in presenza di una violazione di obblighi di servizio, ma in presenza anche di dispersione di energie umane o di utilizzo di mezzi strumentali pubblici, che comportano una perdita di qualità o valore dei fattori produttivi dell'amministrazione, correlato a un minor risultato dell'apparato amministrativo.

Come già osservato *«La giurisprudenza ormai consolidata di questa Corte ricostruisce il danno da disservizio come figura di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione. In tale prospettiva, la giurisprudenza ha individuato una serie di figure sintomatiche tipiche di danno da disservizio,*

quali: il danno da mancata resa del servizio; il danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali (Sez. II n. 43 del 2020, n. 293 del 2019 e n. 247 del 2016; Sez. III 159 del 2020); il disservizio da riduzione d'efficienza (Sez. I sent. n. 523 del 2012 e 532 del 2008); il danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero e ripristino della legalità, del servizio o della funzione, per esempio legati allo svolgimento di verifiche e controlli straordinari volti all'accertamento dell'illecito erariale (Sez. II n. 8 del 2017)" (Corte dei conti, Sez. III Giurisdiz. Centr., 30 dicembre 2020, n.239).

Sotto il profilo della quantificazione, si tratta di un pregiudizio ⁶ economico di difficile valutazione monetaria, a causa della sua intrinseca "diffusività". Per tali motivi, la determinazione del danno può avvenire con valutazione equitativa.

Il criterio della valutazione equitativa del danno da parte del giudice attiene non già alla delimitazione dei danni risarcibili (il "se" della risarcibilità), bensì alla liquidazione, ossia alla determinazione della misura del danno (il "quanto" della risarcibilità).

Sono due i presupposti che consentono l'impiego del criterio in esame: i) che vi sia la certezza sull'an, ossia sull'esistenza del danno; ii) che vi sia incertezza non eliminabile sul quantum, ossia l'impossibilità di valutare il danno nel suo preciso ammontare, in presenza di lacune dell'istruttoria non colmabili in alcun altro modo. In particolare, la valutazione equitativa non deve sopperire all'inerzia del danneggiato: il giudice non può, attraverso il criterio dettato dall'art. 1226 c.c., sostituirsi alla parte, sopperendo all'inerzia della parte

medesima quanto all'adempimento degli oneri probatori» (Sez III Appello, n. 8/2024).

Alla luce di tali osservazioni, si ribadisce la necessità che la sussistenza del disservizio sia provata nell'an.

Con riferimento al caso di specie, nella sentenza di primo grado si legge che *«Appare lecito ritenere che detti accessi, estranei ai compiti istituzionali affidati al convenuto, possano avere determinato un rallentamento del normale svolgimento dei lavori, che non ci sarebbe stato se lo IARUSSI si fosse dedicato unicamente ai doveri legati al servizio».*

La Procura deduceva tale voce di danno, ritenendola plausibile (pag. 39 atto di citazione), per il tempo sottratto alle attività istituzionali.

Tuttavia, ciò non è sufficiente a configurare il danno da disservizio, in assenza di una concreta prova che questo abbia comportato un disservizio nei termini delineati dalla giurisprudenza. Nessuna prova è stata fornita in ordine alla qualità e/o quantità della prestazione lavorativa resa dall'appellante, nel senso di dimostrare che l'effettuare gli accessi abusivi comportasse una minor resa lavorativa.

Tanto basta per ritenere fondato il motivo e quindi mandare esente da responsabilità l'appellante per il danno da disservizio.

6. In conclusione, in accoglimento parziale dell'appello si conferma la sentenza di primo grado quanto alla condanna a titolo di danno per il mancato riversamento delle somme percepite quali compensi per attività extraistituzionali non autorizzate e si riforma la sentenza, mandando esente l'appellante da responsabilità per il danno da disservizio.

In considerazione della parziale soccombenza, si ritiene di compensare le spese.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione terza centrale d'appello, in accoglimento parziale dell'appello, così decide:

- accoglie parzialmente l'appello, e per l'effetto conferma la sentenza di primo grado quanto alla condanna a titolo di danno per il mancato riversamento delle somme percepite quali compensi per attività extraistituzionali non autorizzate;
- spese compensate.

Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio in data 22 maggio 2024.

L'Estensore

Il Presidente

Carola Corrado

Giuseppina Maio

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il giorno 31/05/2024

Il Direttore della Segreteria

(firma digitale)