



Sent. 217/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

TERZA SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Canale	Presidente
dott.ssa Giuseppa Maneggio	Consigliere relatore
dott.ssa Giuseppina Maio	Consigliere
dott. Marco Smiroldo	Consigliere
dott.ssa Patrizia Ferrari	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 53107 del registro di segreteria proposto dalla Procura regionale presso la sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna avverso la sentenza n. 191/17/R della Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, depositata il 2 ottobre 2017, nei confronti di GOBBI Vissia, nata il 16/10/1977 a Macerata e residente a Bologna in Via Palmieri7/2, rappresentata e difesa dall'avv. Ezio TORRELLA, elettivamente domiciliata presso il suo studio in Bologna, via Montegrappa n. 22;

Visti gli atti di appello e tutti gli altri atti e documenti di

causa;

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 27 settembre 2019, con l'assistenza della segretaria sig.ra Gerarda Calabrese, il relatore, dr.ssa Giuseppa Maneggio e il Vice Procuratore Generale, dott. Fabrizio Cerioni, per il Pubblico Ministero

Appellante

Ritenuto in

#### FATTO

Con la sentenza appellata, la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, dopo avere accolto l'eccezione di prescrizione sollevata dalla parte convenuta, in parziale accoglimento della domanda risarcitoria in tal senso proposta dalla Procura regionale, ha condannato Gobbi Vissia, al pagamento, in favore del Policlinico Sant'Orsola Malpighi, della somma complessiva di euro 2.755,00 oltre rivalutazione monetaria, e interessi, nella misura del saggio legale, fino al momento del soddisfo.

L'ipotesi di responsabilità contestata dalla Procura territoriale alla Gobbi attiene all'indebito esercizio, da parte della stessa, all'epoca dei fatti infermiera professionale dipendente del Policlinico Sant'Orsola Malpighi, di attività extra lavorativa non autorizzata, per il complessivo importo pari a euro 14.974,00.

Il giudice di prime cure ha accolto l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa della convenuta in riferimento alle somme percepite prima del 23.04.2010, essendo stata richiesta

dall'azienda sanitaria la restituzione delle somme illegittimamente percepite con nota del 23.04.2015.

Ha rilevato il Collegio che non sussisterebbe alcun occultamento doloso del danno; di conseguenza, il fatto dannoso contestato, costituito dall'omesso riversamento da parte del convenuto dei compensi percepiti per le prestazioni extra lavorative rese in carenza di preventiva e specifica autorizzazione, deve intendersi compiutamente verificato all'atto dell'introito delle somme alla medesima corrisposte dalle società private di assistenza domiciliare negli anni dal 2007 al 2011.

E' stato, pertanto, dichiarato prescritto il diritto al risarcimento del danno per i compensi percepiti prima del 23.04.2010.

La sentenza ha, poi, ritenuto fondata la domanda attorea per i compensi corrisposti alla GOBBI successivamente a tale data, riconoscendo il danno conseguente al mancato riversamento dei compensi ricevuti dall'azienda privata in assenza della prescritta autorizzazione.

Avverso la predetta sentenza la Procura regionale ha proposto appello - ritualmente notificato alla parte appellata - deducendo i seguenti motivi:

-Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2 legge n. 20/1994.

La Procura ha contestato l'assunto secondo cui non vi sarebbe

stato occultamento doloso perché secondo il giudice sarebbe occorsa *“una condotta ulteriore a quella causativa del danno, specificamente voluta e finalizzata alla dissimulazione del danno stesso”*.

Nel caso di specie, ha osservato la Procura, la Gobbi, non solo non aveva riversato i compensi illecitamente percepiti, ma aveva omesso di denunciare alla propria Amministrazione l'attività lavorativa svolta presso la società Prontassistenza s.r.l.

Tale omissione risulta ancor più rilevante se si tiene presente che sussisteva un preciso obbligo giuridico di comunicare alla propria amministrazione l'attività lavorativa esterna che si intendeva svolgere per chiederne l'autorizzazione.

L'omissione della comunicazione costituisce una condotta illecita, contraria a una norma imperativa e tesa proprio a non far conoscere il proprio guadagno esterno non riversato; si tratta, quindi, di un'azione (comportamento omissivo) prodromica all'occultamento del danno patito dall'amministrazione.

Sotto altro profilo, la Procura ha osservato che, in ogni caso, anche a non volere condividere le suddette argomentazioni, non poteva ritenersi maturato il termine di prescrizione alla luce dell'orientamento delle Sezioni Riunite di questa Corte, secondo cui l'omessa denuncia ad opera del dipendente non fa decorrere il termine prescrizione anteriormente al

disvelamento del fatto dannoso originario consistente nella specifica condotta omissiva della denuncia delle prestazioni professionali svolte senza autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza (SS.RR.n.2/2017/QM).

- Violazione e falsa applicazione dell'art. 2935 c.c.

La Procura appellante ha eccepito, ancora, che la regola prescritta dall'art. 2935 c.c. secondo cui *“la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere”* deve essere intesa quale obiettiva conoscibilità del fatto dannoso.

Peraltro, la rappresentata esigenza che sussista un'effettiva conoscibilità del fatto dannoso per la decorrenza del termine di prescrizione si pone in assoluta coerenza con il corposo filone giurisprudenziale (di amplissima applicazione) che ritiene che l'azione contabile può essere iniziata solo allorché il fatto comportante responsabilità amministrativa venga non meramente scoperto, ma quando esso assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa".

Nel caso di specie, l'omessa comunicazione dell'attività esterna (peraltro prescritta dalla normativa) ha sicuramente posto l'amministrazione nell'impossibilità di conoscere nell'immediatezza la condotta illecita di Gobbi Vissia.

Pertanto, l'inizio del decorso del termine prescrizione, nella specie, non poteva che coincidere con la ricezione (in data

23/10/2014) da parte del datore di lavoro Azienda Ospedaliera Universitaria, della segnalazione del competente Ispettorato della Funzione Pubblica, che rivelava gli incarichi illegittimamente svolti; infatti, è solo dopo tale fatto che l'Amministrazione è stata in grado di conoscere le circostanze e di far valere il diritto ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2935 del codice civile.

La Procura regionale, sul punto, ha concluso per la parziale riforma per assenza della prescrizione della sentenza appellata n. 191/17/R, non notificata alla Procura regionale, e per il conseguente integrale accoglimento della pretesa erariale avanzata con l'atto di citazione G.44569.

Benchè ritualmente notificato alla difesa di parte appellata l'atto di appello nonché il decreto di fissazione di udienza, la parte non risulta costituita.

Alla pubblica udienza del 27 settembre 2019 il rappresentante della Procura appellante ha diffusamente esposto quanto già evidenziato ed argomentato in atti concludendo per l'accoglimento dell'appello.

La causa è stata, pertanto, trattenuta per la decisione.

Considerato in

#### DIRITTO

L'appello deve essere accolto.

Il Collegio ritiene, in proposito, di dovere confermare integralmente la giurisprudenza delle Sezioni di appello in

materia e, in particolare, quanto espresso da questa stessa

Sezione nella sentenza n. 55/2017:

*“.....In termini di stretta disciplina giuridica, l’art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, ha previsto 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>>. La regola generale ritiene che il fatto dannoso non si perfeziona con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza questa attinente alla condotta, ma con il momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l’eventus damni - quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico - e si abilita il Requirente all’esercizio dell’actio damni. Ora, una tale regola generale va inevitabilmente incontro a deroghe nelle non infrequenti ipotesi di “occultamento doloso”, richiedenti lo spiegamento di accorte attività finalizzate al disvelamento, non mero, dei fatti. In tali evenienze, integranti di norma condotte penalmente rilevanti, il legislatore ha voluto affermare la regola della decorrenza della prescrizione dal momento della conoscenza effettiva del danno a ragione del dolo, in luogo del principio della “conoscibilità obiettiva” dello stesso. E la giurisprudenza contabile si è poi spinta oltre, ampliando il concetto di*

*occultamento doloso del pregiudizio e facendo coincidere il comportamento causativo della lesione con l'occultamento stesso (ex multis Corte dei conti, Sez. terza centrale di app., 15 marzo 2002, n. 98/A). In breve, volendo così valorizzare la regola espressa dalla Corte di legittimità (ex multis Corte di Cass., Sez. Lav., n. 12666, del 29 agosto 2003, id. n. 311/03, del 13 gennaio 2003, ripresa in Corte dei conti, Sezione prima centrale di app., 12 maggio 2003, n. 427), il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito sorge non dal momento in cui l'agente compie l'illecito - o dal momento in cui il fatto del terzo determina ontologicamente il danno all'altrui diritto - bensì dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile.....".*

*In tale contesto, ".....si deve alla Corte di legittimità l'affermazione per cui in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, "quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge" (Cass. civ. n. 392 del 16 febbraio 1967, id. 09 gennaio 1979, n. 125, 11 novembre 1998, n. 11348), sicché "il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione,*

*omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare....” (Cass. civ., Sez. III 29 gennaio 2010 n. 2030) (in termini Corte dei conti, Sez. seconda centrale di app., n. 175/2019).*

*Non può quindi revocarsi in dubbio il principio per cui “....si può occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa del reato erariale, preordinata a perpetrare e mantenere occultati i fatti dannosi, ma anche rimanendo semplicemente silenti, nel senso di realizzare non un comportamento meramente passivo ma di serbare maliziosamente il silenzio su talune circostanze del rapporto d’impiego, ove ricorrente un dovere giuridico di farle conoscere al proprio datore di lavoro..... (Sez. III<sup>^</sup> app., n. 55/2017 cit.).*

Sulla base di detti principi deve rilevarsi che vi fosse in capo alla Gobbi un obbligo specifico di informare il proprio datore di lavoro.

Ora, fermi i generali obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., che devono comunque e sempre presidiare la fase delle trattative e di esecuzione dei contratti, anche di lavoro, pubblici e privati, e che la Corte di legittimità (Corte di Cass. Sez. 2<sup>^</sup> pen., n. 41717/2009) era ad individuare quali fonti del dovere di informazione, in specie, un tale obbligo era insito nella disciplina, generale e settoriale, prevedente le attività extra istituzionali e le incompatibilità

dei pubblici dipendenti.

Tuttavia, la convenuta non ha mai comunicato l'esercizio delle attività oggetto di contestazione né è mai stata autorizzata ad esso. La stessa si è, quindi, sottratta a un preciso obbligo di informazione.

Conseguentemente, a fronte della pacifica carenza di qualsiasi richiesta e conseguente autorizzazione, non poteva ritenersi esigibile, da parte dall'Amministrazione, la verifica degli incarichi non autorizzati. Pertanto, la conoscenza effettiva dell'esercizio dell'attività extra-istituzionale viene a coincidere con la data della relazione investigativa del 04.03.2015 inoltrata dalla Guardia di Finanza che ha consentito al fatto, asseritamente dannoso, di assumere una sua concreta qualificazione giuridica e di identificarlo come presupposto di una fattispecie pure catalogata come presuntivamente pregiudizievole, colorandosi così della giusta attitudine a consentire l'avvio dell'azione erariale e a far decorrere i termini di prescrizione, poi interrotti dalla notifica, in data 2 maggio 2016, dell'invito a dedurre.

E da tanto discende l'accoglimento dell'appello della Procura territoriale e la conseguente riforma della epigrafata sentenza in punto di prescrizione, nel senso della declaratoria di infondatezza della stessa. A un tale epilogo segue il rinvio, in conformità a quanto statuito dall'art. 105, 1° comma, del R.D., n. 1038 del 1933, ed ora art. 199 comma 2 c.g.c., degli

atti al primo Giudice per la trattazione del giudizio nel merito.

Per le spese, anche di questo grado e per tale parte, rinvia al definitivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti - Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando:

-accoglie l'appello del Procuratore regionale e, per l'effetto, riforma l'epigrafata sentenza nel senso di rigettare l'eccezione di prescrizione sollevata dalla parte privata, con ritorno degli atti al primo Giudice per la prosecuzione della causa nel merito.

-Spese al definitivo.

Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio 27 settembre 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

*(F.to Giuseppa Maneggio)*

*(F.to Angelo Canale)*

Depositata in Segreteria il 08.11.2019

Il Dirigente

F.to Salvatore Antonio Sardella