

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
EMILIA ROMAGNA	SENTENZA	170	2017	RESPONSABILITA'	26/07/2017



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER L'EMILIA-ROMAGNA

dott. Donato Maria Fino

Presidente

dott. Marco Pieroni

Consigliere relatore

dott. Massimo Chirieleison

Consigliere

Uditi nella pubblica udienza del 28 giugno 2017, con l'assistenza del Segretario signora Stefania Brandinu, il relatore Consigliere Marco Pieroni, il Pubblico ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Roberto Angioni, l'avv. Carlo Pollorsi per il convenuto signor MASSARI Maurizio, nato a Fiorenzuola d'Arda (PC) il 3.9.1946 ed ivi residente;

Visto l'atto di citazione in data 25.6.2015;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 44332/R R.G. instaurato dal Procuratore Regionale nei confronti del signor MASSARI Maurizio nato a Fiorenzuola d'Arda (PC) il 3.9.1946, ivi residente in via San Protaso n. 35, C.F. MSSMRZ46P03D611H, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Franco Giacomelli, Via Belfiore, n. 4 - Bologna.

## MOTIVAZIONE

1. Con atto del 25.6.2015, la Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna ha citato il signor MASSARI Maurizio per sentirlo condannare, a titolo di responsabilità amministrativa, al pagamento, a favore della Regione Emilia-Romagna, della complessiva somma di euro 140.874,37 o comunque alla diversa somma ritenuta dalla Sezione.

2. Risulta dagli atti che la citazione origina dalla segnalazione della Regione Emilia-Romagna del 28 gennaio 2014, secondo la quale il convenuto, dipendente regionale a tempo pieno dal 15.10.1985 al 31.5.2006, svolse prestazioni professionali per conto di diversi enti e società (Biffi Italia s.r.l., periodo d'imposta 2001 per un compenso lordo di euro 11.888,84 e periodo d'imposta 2002 per un compenso lordo di euro 28.880,27; Tyco Valves & Controls Italia s.r.l., periodo d'imposta 2000 per un compenso lordo di euro 50.144,09 e periodo d'imposta 2002 per un compenso lordo di euro 30.140,00; Kuwait Petroleum Italia s.p.a., periodo d'imposta 2000 per un compenso lordo di euro 9.366,98 e periodo d'imposta 2001 per un compenso lordo di euro 1.717,00; Caseificio Sociale Canalone soc. coop r.l., periodo d'imposta 2000 per un compenso

lordo di euro 5.380,19; Comune di San Pietro in Cerro, periodo d'imposta 2002 per un compenso lordo di euro 3.357,00; e dunque complessivamente per euro 140.874,37) senza l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza per un importo complessivo pari al danno per il quale lo stesso signor MASSARI risulta convenuto.

In ciò la Procura ravvisa violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, con conseguente danno pari al mancato riversamento ad opera del dipendente regionale non autorizzato delle somme incassate nel conto dell'entrata del bilancio della Regione Emilia-Romagna.

3. La difesa del convenuto chiedeva il rigetto della domanda attrice e in subordine la declaratoria che il danno cagionato all'amministrazione fosse dovuto a fatti colposi dell'amministrazione stessa, con riduzione, in via ulteriormente subordinata, del danno per concorso causale dell'amministrazione medesima.

In particolare, il convenuto ha opposto l'eccezione di intervenuta prescrizione in quanto l'Amministrazione sapeva degli incarichi svolti dal signor MASSARI sin dal 2004.

4. Nel corso dell'udienza pubblica del 20 aprile 2016 è stato rimarcato dalla difesa che, nel verbale di contestazione in atti, redatto dal Comando nucleo provinciale polizia tributaria di Piacenza, datato 12 maggio 2005, risulta che "il Servizio tecnico bacini di Trebbia e Nure di Piacenza della Direzione generale ambiente e difesa del suolo e della costa della Giunta della Regione Emilia-Romagna con nota n. AMB/GPC/4/90588 dell'8.11.2004 e nota n. AMB/GPC/4/104609 del 22.12.2004 aveva riferito di non essere in possesso di alcuna autorizzazione amministrativa rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza a MASSARI Maurizio a fronte della prestazione professionale resa negli anni 2000, 2001 e 2002" (v. p. 5 del verbale di constatazione citato).

Tale occorrenza, ad avviso della difesa del convenuto, avrebbe costituito la prova, da parte dell'Amministrazione di appartenenza del MASSARI, della conoscenza dei fatti contestati sin dal 2004, con evidente decorso del termine prescrizione dell'azione di responsabilità, dato che l'intimazione dell'amministrazione risulta essere stata effettuata con raccomandata PG/10/2055500 del 12.8.2010, ricevuta il 14.8.2010, e cioè oltre i cinque anni previsti per l'esercizio dell'azione di responsabilità, che decorrono, appunto, dal momento in cui l'amministrazione ha avuto conoscenza dei fatti contestati.

5. Il Collegio per valutare l'eccezione di prescrizione sollevata dalla difesa, e aversata dalla Procura, ha ritenuto necessario acquisire, con l'ordinanza n. 39/16/R, le citate note n. AMB/GPC/4/90588, datata 8.11.2004, e n. AMB/GPC/4/104609, datata 22.12.2004, con le quali l'amministrazione medesima avrebbe riferito al Comando nucleo provinciale polizia tributaria di Piacenza di non essere in possesso di autorizzazioni rilasciate al MASSARI, con ciò rendendo ostensiva, secondo la prospettazione della difesa del convenuto, la puntuale conoscenza dei fatti omissivi contestati al MASSARI (e cioè dell'omessa richiesta dell'autorizzazione per lo svolgimento incarichi retribuiti).

In ottemperanza a detta ordinanza, la Procura ha depositato le predette note avendole acquisite dal Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Piacenza.

6. Nell'odierna udienza pubblica di trattazione le parti si sono riportate agli atti.

In particolare, la difesa ha così ribadito la richiesta: a) di intervenuta prescrizione del diritto azionato dalla Procura; b) nel merito, l'assenza dell'illiceità del comportamento contestato al convenuto, l'assenza di elemento psicologico e di danno per l'Amministrazione di appartenenza; c) l'inapplicabilità dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 (entrato in vigore nel maggio 2001) alle prestazioni rese dal convenuto nel 2000; d) di illegittimità costituzionale dell'art. 53 citato in

riferimento agli artt. 3, 24 e 97, trattandosi – asseritamente – di un'ipotesi di responsabilità formale o comunque di una tipologia di responsabilità sanzionatoria rigida e automatica, non graduabile in considerazione del fatto concreto, e dunque in contrasto con i citati parametri costituzionali; e) in subordine, dell'esercizio del potere riduttivo.

7. Devesi anzitutto rigettare l'eccezione portata dalla difesa del convenuto circa la prescrizione del diritto azionato dalla Procura.

7.1. Dalla lettura delle predette note si desume, invero, che l'Amministrazione di appartenenza del MASSARI, a fronte di una specifica richiesta del Nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza di Piacenza, rappresentò, con le citate note n. AMB/GPC/4/90588, datata 8.11.2004, e n. AMB/GPC/4/104609, datata 22.12.2004, che il medesimo signor MASSARI fu autorizzato in data 5.2.2001, con provvedimento n. 835, ad espletare il solo incarico di docenza in favore di FOR.P.IN. con un compenso di euro 454,48; non invece, come adombrato dalla difesa del convenuto – argomentando dalla lettura dei verbali di contestazione del Nucleo provinciale di polizia tributaria di Piacenza –, che l'Amministrazione di appartenenza potesse dirsi indirettamente avveduta, sin dal 2004, dello svolgimento delle prestazioni contestate dalla Procura regionale.

In realtà, dalla documentazione in atti è dato rilevare, come risulta dalla citata nota del 28 gennaio 2014, con la quale l'Amministrazione di appartenenza (Regione Emilia-Romagna) segnalò la *notitia damni* alla Procura regionale, che, con nota DFP-IFP-RA0001206P del 23.7.2010, pervenuta il 2.8.2010 alla Regione Emilia-Romagna (avente ad oggetto "Massari Maurizio, dipendente del Servizio Bacini Trebbia e Nure di Piacenza — Giunta Regionale Emilia-Romagna. Verifiche di cui all'art. 1, commi 56-65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 e all'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"), il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ispettorato per la funzione pubblica aveva trasmesso alla

Regione Emilia-Romagna la relazione del Nucleo polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Piacenza su verifiche disposte dal Dipartimento nei confronti del menzionato dipendente, ai sensi dell'art. 1, commi 56-65, della legge n. 662 del 1996, ed eseguite dal predetto Nucleo di polizia Tributaria su delega del Nucleo Speciale Spesa Pubblica e repressione Frodi Comunitarie della stessa GdF; sicché, la Regione, venuta a conoscenza, nel 2010, degli incarichi eseguiti senza autorizzazione da parte del MASSARI, al fine di procedere al recupero dei compensi percepiti per gli incarichi non autorizzati, comunicava tempestivamente all'arch. Maurizio MASSARI, con raccomandata prot. PG/10/205500 del 12.8.2010, ricevuta il 14.8.2010, l'esito degli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza e chiedeva chiarimenti in merito. Avvertiva, inoltre, l'interessato che l'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 dispone l'obbligatorio versamento del compenso percepito come conseguenza dell'inosservanza del divieto di svolgimento di incarichi retribuiti non autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

7.2. Stante quanto precede non può accogliersi l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno per responsabilità erariale sollevata dalla difesa del convenuto poiché, appunto, la *notitia damni* è stata tempestivamente contestata dall'Amministrazione di appartenenza – non appena venutane a conoscenza – al convenuto, e successivamente, dalla Procura regionale che, a seguito di denuncia della Regione Emilia-Romagna (cfr. nota del 28 gennaio 2014), gli ha notificato l'invito a dedurre in data 10 aprile 2015.

7.3. Deve aggiungersi che il termine prescrizionale non può comunque ritenersi decorso anche alla luce del recente orientamento delle Sezioni riunite della Corte dei conti (sent. n. 2/2017/QM, punto 3 del *Diritto*), secondo il quale l'omessa denuncia ad opera del dipendente della pubblica amministrazione non fa decorrere il termine prescrizionale anteriormente al disvelamento del fatto dannoso originario (*id est*: evento di danno), consistente, appunto, nella specifica, qui sussistente, condotta omissiva della denuncia delle prestazioni professionali svolte dal convenuto

senza autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

8. Nel merito la domanda attorea è fondata e pertanto merita accoglimento.

8.1. Occorre premettere che l'art. 53, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 165/2001 recita: *“L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”*.

La disposizione immessa con la c.d. “normativa anticorruzione” non introduce alcuna fattispecie nuova e tipizzata di responsabilità amministrativa, ma si limita a rafforzare quanto già in precedenza affermato da un solido orientamento giurisprudenziale in materia (tra le tante si segnalano, per fatti anteriori alla legge n. 190/2012, Corte conti, Sez. Lombardia, n. 216/2014; Sez. Puglia n. 230/2015).

In altri termini il legislatore ha voluto ribadire un precetto già consolidato nell'ambito delle norme di comportamento del dipendente pubblico; ne consegue che, anche in assenza della precisazione contenuta nel comma 7-*bis*, la mancanza di autorizzazione nello svolgimento di un'attività extra lavorativa già costituiva condotta illecita con conseguente danno per l'erario (cfr. Corte conti, Sez. Emilia-Romagna n. 61/2015).

La natura ricognitiva della norma dell'art. 53, comma 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 trova conferma nella giurisprudenza della Corte di cassazione, che già anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 190/2012 ebbe a ribadire la giurisdizione contabile per l'ipotesi di responsabilità amministrativa di un dipendente pubblico per la violazione non solo dei doveri tipici delle funzioni svolte, ma anche delle funzioni strumentali e, necessariamente, anche nel caso di omessa richiesta di autorizzazione allo svolgimento d'incarichi extra lavorativi (Cass. SS.UU., n. 22688/2011).

Ne consegue che anche in assenza della precisazione contenuta nel comma così novellato, la Corte dei conti era legittimata, quale giudice naturale, alla cognizione della *notitia damni* contestata dalla Procura.

8.2. Ebbene, risulta incontroverso che il MASSARI, percipiente i compensi contestati, costituisca il soggetto, espressamente individuato, chiamato a rispondere a titolo di responsabilità per il danno erariale da omesso versamento dei compensi predetti (art. 53, comma 7-*bis*, citato), avendo deliberatamente svolto le contestate prestazioni professionali senza la preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza e dunque in modo indebito, in ciò integrando la fattispecie di cui al citato art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001; né ha pregio l'eccezione sollevata dalla difesa circa l'inapplicabilità della norma citata alle prestazioni rese prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 165/2001; e ciò per la semplice ragione che già l'art. 58, comma 7, del d.lgs. n. 29/1993 conteneva, su delega dell'art. 2, comma 1, della legge n. 421 del 1992 (Corte cost., sent. n. 98/2015, punto 2.2. del *Considerato in diritto*), una disposizione corrispondente a quella ora in vigore.

8.3. Da quanto precede ricorrono nella specie tutti i presupposti per ritenere la sussistenza dell'ipotesi di responsabilità erariale contestata dalla Procura regionale al convenuto MASSARI e cioè il dolo nell'omessa denuncia all'Amministrazione di appartenenza delle prestazioni professionali effettuate in carenza di autorizzazione, nonché il danno erariale configurato dalla legge pari al compenso percepito dal dipendente in regime di rapporto di impiego di esclusività con la Regione Emilia-Romagna.

Sul punto va rimarcato, come anche ritenuto dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (cfr., citata sent. n. 2/2017/QM), che (contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del convenuto) non di responsabilità formale o sanzionatoria nella specie si tratti, bensì propriamente di



responsabilità per danno erariale, attuale, concreto ed effettivo.

Invero, la prevista “misura” del riversamento del compenso “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” (art. 53, comma 7, cit.) risponde, a ben vedere, all'esigenza di assicurare l'interesse dell'erario ad una piena esclusiva prestazione del proprio dipendente (art. 98 Cost.; Corte conti, Sez. I appello n. 121/2015; Sez. Emilia-Romagna n. 818/2007) a garanzia del principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.); sicché l'importo del compenso indebitamente ottenuto dal dipendente quantifica, ragionevolmente, la minore efficienza ed efficacia sottratta all'Amministrazione di appartenenza da parte del dipendente non autorizzato allo svolgimento della prestazione; tant'è che secondo il vigente regime detto importo viene reimmesso tra le disponibilità finanziarie da destinare al recupero della produttività della pubblica amministrazione allo scopo, così, di neutralizzare il *vulnus* arrecato dalla dispersione verso l'esterno di prestazioni professionali esclusivamente riservate all'Amministrazione di appartenenza.

9. Da quanto precede va disattesa la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa del convenuto, che muove dall'errato presupposto che nella specie si versi in ipotesi di responsabilità formale oppure di mera, non graduabile, responsabilità sanzionatoria.

10. In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene dunque sussistenti le condizioni per la condanna del convenuto MASSARI Maurizio al risarcimento del danno a favore della Regione Emilia-Romagna pari alla somma di euro 140.874,37, come da motivazione.

11. La spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 610,70 (seicentodieci/70).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, disattesa ogni diversa domanda, eccezione, deduzione

ACCOGLIE

la domanda attorea come da motivazione. Condanna il convenuto MASSARI Maurizio al risarcimento del danno a favore della Regione Emilia-Romagna pari alla somma di euro 140.874,37 (centoquarantamilaottocentosettantaquattro/37). Rivalutazione monetaria dall'anno del mancato riversamento (cfr. punto 2 per i periodi d'imposta 2000, 2001, e 2002) al deposito della sentenza secondo gli indici FOI. Interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 610,70 (seicentodieci/70).

Manda alla Segreteria della Sezione per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 28 giugno 2017.

L'estensore

Il Presidente

f.to Cons. Marco Pieroni

f.to Donato Maria Fino

Depositata in Segreteria il 26 luglio 2017

p. Il Direttore di Segreteria

f.to Gerardo Verdini