

Sezione: SECONDA SEZIONE CENTRALE DI APPELLO

Esito: SENTENZA

Numero: 613

Anno: 2018

Materia: RESPONSABILITA'

Data pubblicazione: 23/10/2018

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai seguenti magistrati:

Luciano Calamaro	Presidente
Buccarelli Antonio	Consigliere
Domenico Guzzi	Consigliere
Luisa de Petris rel.	Consigliere
Maria Cristina Razzano	1^ Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

-nel giudizio d'appello iscritto al n. **50119** del registro di segreteria, proposto da **(omissis)**, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Alberto Caltabiano e Michele Aureli presso il cui studio in Roma, via Ortigara n.3, è elettivamente domiciliata, contro il Procuratore Regionale p.t. presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, nonché i Comuni di Vistrorio e Lugnacco in persona dei rispettivi Sindaci p.t., non costituiti;

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte n. 137/2015 depositata il 14 luglio 2015;

Visti gli atti del giudizio;

Uditi all'udienza del 19 aprile 2018 il relatore, consigliere Luisa de Petris, l'Avv. Michele Aureli per l'appellante, nonché il Pubblico Ministero nella persona del vice procuratore generale Sergio Auriemma.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n. 137/15 del 14 luglio 2015, la Sezione giurisdizionale regionale del Piemonte, in parziale accoglimento dell'atto di citazione (azionato per complessivi 3.185,35 euro), ha condannato (omissis) quale segretario comunale dei Comuni convenzionati di Vistrorio e Lugnacco, al pagamento in favore dei predetti della somma complessiva di 1.900,00 euro per il danno (parametrato sull'importo percepito) derivante dallo svolgimento dell'incarico di revisore contabile svolto presso il Comune di Rueglio senza la necessaria previa autorizzazione, in violazione dell'art. 53, commi 7- 8, del d.lgs. n. 165/2001.

Dall'istruttoria condotta dalla Procura Regionale (azionata a seguito della comunicazione del 3/3/2008, con cui il gruppo consiliare di opposizione del Comune di Rueglio segnalava l'illegittimità della delibera n. 23 del 22/08/2007 di conferimento dell'incarico di Revisore dei conti alla dott.ssa (omissis) senza la previa autorizzazione delle Amministrazioni comunali presso le quali la stessa prestava servizio), era emerso che il Sindaco del Comune di Vistrorio cui, nella qualità di Sindaco capo Convenzione, competeva il rilascio

dell'autorizzazione per il Segretario comunale a svolgere altri incarichi (art. 2 della Convenzione), non aveva mai autorizzato l'incarico in questione, né aveva mai ricevuto una richiesta in tale senso. Per lo svolgimento del suddetto incarico la convenuta aveva percepito la somma complessiva di euro 3.185,35 corrispondente all'importo della condanna richiesta in citazione, con quattro distinti mandati, due emessi il 22 settembre 2009 (n. 467 di euro 81,86 e n. 468 di euro 1.462,13) ed altri due emessi il 22 ottobre 2009 (n.536 di euro 741,86 e n. 537 di euro 899,50).

Il giudizio contabile era stato preceduto dall'inutile esperimento del "rito monitorio" ex art. 55 del R.D. n. 1214/1934, per l'importo di 1.500,00 euro, non accettato dall'interessata.

Il giudice di prime cure dopo aver respinto le eccezioni preliminari sollevate dalla convenuta di inammissibilità della citazione per omessa preventiva escussione dell'Amministrazione beneficiaria, nonché quella di intervenuta prescrizione, ha nel merito reputata fondata la prospettazione accusatoria respingendo tutte le deduzioni ed eccezioni difensive benché, in punto di *quantum*, abbia ravvisato la sussistenza dei presupposti per l'esercizio di potere riduttivo con l'abbattimento del 40% dell'importo del danno quantificato in citazione, condannando quindi la convenuta al pagamento, in favore dei Comuni di Vistrorio e Lugnacco, della somma finale di 1.900,00 euro, oltre accessori di legge e rifusione in favore delle spese di giustizia.

Avverso la sentenza (notificata il 3.9.2015), la (omissis) ha interposto rituale appello (notificato il 26.10.2015 e depositato il 18.11.2015) per plurimi motivi di seguito sinteticamente esposti:

1. "*Omessa preventiva escussione dell'amministrazione beneficiaria*".

Ripropono l'appellante lamentando l'erroneità sul punto dell'impugnata sentenza, l'eccezione di inammissibilità della citazione per non avere la Procura contabile preliminarmente agito contro il Comune di Rueglio, conferente l'incarico extraistituzionale, stante quanto previsto dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 che impone la previa escussione dell'ente beneficiario della prestazione ed erogatore del relativo compenso.

2. "*Intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità*". Ribadisce l'appellante l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità atteso che, non essendovi stato occultamento doloso del danno, il *dies a quo* del termine prescrizione quinquennale andrebbe individuato nel 1^a luglio 2009, data in cui ella è cessata dall'incarico di Segretario comunale per collocamento in quiescenza, censurando la statuizione sul punto che ha fatto decorrere la prescrizione dalla data degli incassi dei compensi a tale titolo percepiti (tra settembre e ottobre 2009), e contestando l'efficacia interruttiva dell'invito a dedurre.

3. "*Sulla non necessarietà dell'autorizzazione*". Sostiene nuovamente l'appellante che il segretario comunale abilitato ex art. 5 d. lgs. n. 88/1992 all'esercizio dell'attività di revisore contabile, non soggiace al regime autorizzatorio di cui ai commi 7 e ss. dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, rientrando detta fattispecie nell'ipotesi di esclusione legalmente prevista dallo stesso comma 6 del citato art. 53.

4. "*Sull'avvenuto rilascio dell'autorizzazione*". A prescindere da quanto innanzi dedotto, ribadisce l'appellante che, comunque, nel caso di specie, il Comune di Rueglio aveva chiesto ed ottenuto l'autorizzazione allo svolgimento dell'incarico, non rispondendo a verità che il Sindaco del Comune di Vistrorio non avesse ricevuto tale richiesta. In ogni caso, l'autorizzazione doveva

ritenersi tacitamente assentita per silenzio assenso, essendo decorsi trenta giorni dalla richiesta senza adozione di un provvedimento di diniego, ai sensi del comma 10 del citato art. 53.

5. "*Carenza dell'elemento soggettivo*". La (omissis) era convinta della correttezza dell'interpretazione normativa da ella sostenuta sulla non necessarietà dell'autorizzazione, in ciò suffragata da autorevole parere *pro-veritate* reso dal prof. avv. G. D. C. interpellato dal Sindaco del Comune di Lugnacco, nonché dalle determinazioni assunte dal Ministero della Giustizia a seguito di un esposto presentato nei suoi confronti per detta vicenda. L'impugnata sentenza non avrebbe rettamente considerato e valutato dette circostanze, ancorando invece la valutazione dell'elemento soggettivo sulla base di circostanze "*del tutto ininfluenti*" e "*irrilevanti*".

5. "*Carenza dell'elemento oggettivo: assenza del danno*". Avendo il primo giudice attribuito al comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, una valenza "sanzionatoria", non ha esaminato e valutato le circostanze addotte nella memoria di costituzione sull'assenza in fattispecie di qualsiasi danno erariale, stante il regolare espletamento delle funzioni istituzionali presso i Comuni di Vistrorio e Lugnacco senza demerito alcuno, né sottrazione di energie lavorative.

6. Omessa valutazione dei "*vantaggi conseguiti dal Comune di Rueglio*". Violazione dell'art. 112 c.p.c.. Ribadisce l'appellante che il Comune di Rueglio, come documentato e richiesto con la comparsa di costituzione in primo grado, ha tratto "*benefici*" dall'attività di revisore contabile da ella svolta, non valutati dal primo giudice, con conseguente violazione dell'art. 112 c.p.c.. In conclusione, parte appellante chiede la riforma della sentenza, previa eventuale ammissione delle istanze istruttorie dedotte in primo grado, con vittoria di spese per entrambi i gradi di giudizio.

La Procura Generale ha ritualmente depositato articolate ed analitiche conclusioni, preliminarmente eccependo l'inammissibilità del gravame per mancata specificità dei motivi d'appello ex art. 190 CGC, avendo l'appellante riproposto per intero le questioni già poste in primo grado senza una vera e propria critica motivata al *decisum* di prime cure. Ha confutato nello specifico tutti i motivi di gravame, ribadendo nel merito la fondatezza degli addebiti e concludendo per il rigetto dell'appello con condanna al pagamento delle spese del grado.

All'udienza odierna le parti hanno argomentato i rispettivi assunti riportandosi comunque agli atti scritti e concludendo come da verbale.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli articoli 276 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, n. 2, del C.G.C., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto (Cass. S.U. n. 29/2016, Cass. S.U. n. 26242 del 2014; Corte dei conti, Sez. 2^a App., v. sent. nn. 138 e 139 dell'11.2.2016), fermo restando che 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 (cfr. Corte Cost. sent. n. 272/2007; Cass., sent. n. 23113/2008; S.R. Corte dei conti, sent. n. 727/1991).

1. Eccezione di inammissibilità dell'appello ex art. 342 c.p.c.

Osserva il Collegio che la specificità dei motivi di gravame, già imposta nel rito contabile dall'art. 98 del R.D. n. 1038/1933 e disciplinata nel rito civile

dall'art. 342, comma 1, c.p.c., come modificato dal decreto legge n. 83 del 2012 convertito in legge n. 134 del 2012, con previsione sostanzialmente riprodotta nel testo dell'art. 190 del codice della giustizia contabile, non si sostanzia in una particolare modalità di redazione formale dell'atto, sicché non va intesa in senso formalistico, bensì nell'indicazione delle ragioni di contrapposizione al *modus argumentandi* del giudice. Nella sostanza, il principio impone che dall'atto di appello siano evincibili e comprensibili le ragioni di fatto e di diritto che contraddicono le argomentazioni della sentenza impugnata (cfr. Sez. 2^a App. n. 545/2017 che richiama i precedenti di questa Sezione n. 458 e n. 532 del 2013). Affinché una sentenza possa ritenersi validamente impugnata, quindi, non è sufficiente che nell'atto d'appello sia manifestata una volontà in tal senso (parte volitiva), ma è necessario che sia contenuta una parte argomentativa che, contrapponendosi alla motivazione della sentenza, con espressa e motivata censura, miri a incrinare il fondamento logico-giuridico (cfr. Cass. n. 23299/ 2011 e da ultimo, v. Cass. S.U. n. 27199/2017).

Nella specie, ritiene il Collegio che dal tenore complessivo del gravame siano comunque evincibili le ragioni di critica alla sentenza impugnata, sicché l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Procura Generale deve essere respinta.

2. Omessa previa escussione dell'Amministrazione beneficiaria - inammissibilità dell'azione erariale.

Lamenta l'appellante l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha interpretato l'art. 53, comma 7, D.lgs. 165/2001 (T.U.P.I.), nel senso che *"l'escussione dell'amministrazione che ha conferito l'incarico e ricevuto la prestazione ha luogo nell'ipotesi che la stessa non abbia già pagato il compenso. In tale ipotesi è corretto pretendere che il compenso da versare venga interamente erogato a favore dell'amministrazione di appartenenza del dipendente"*, mentre nel caso in cui il dipendente abbia già ricevuto il compenso, l'onere del riversamento rimane a suo carico atteso che *"l'amministrazione conferente non può essere costretta a pagare due volte, prima al dipendente e poi all'amministrazione di appartenenza"* (v. sent.). L'appellante cita, *a contrariis*, giurisprudenza a sostegno della propria tesi ribadendo quindi l'eccezione di *"inammissibilità dell'azione"* erariale già disattesa in prime cure.

Ritiene il Collegio che il motivo sia da respingere non solo per le condivisibili motivazioni espresse nell'impugnata sentenza, ma anche e, soprattutto, per l'assorbente rilievo della non ravvisabilità di un rapporto di servizio - necessario a radicare la giurisdizione contabile- tra l'Amministrazione/Ente terzo erogante il compenso per l'attività non autorizzata ex art. 53, comma 7, TUI, e quella di appartenenza del dipendente percettore ed asseritamente danneggiata dal mancato riversamento. Come fondatamente rilevato dalla Procura Generale nelle conclusioni scritte, *"il terzo che abbia erogato compensi al pubblico dipendente in corrispettivo della prestazione da questi resa non è in rapporto alcuno con la pubblica amministrazione da cui dipende il percettore, di guisa che non potrebbe mai essere evocato in un giudizio per responsabilità erariale onde ivi essere escusso preventivamente"*. In tal senso infatti, si sono espresse le Sezioni unite della Corte di Cassazione nella pronuncia n.1415/2018 (richiamata dalla PG) ove, in parte motiva, hanno affermato sulla scorta della lettera dell'art. 53, comma 7, che *"... in nessun caso la Procura della Corte dei conti potrebbe agire per danno erariale nei confronti dell'erogante, poiché per definizione autore di danno erariale può*

essere soltanto un soggetto che agisca, anche solo temporaneamente e in via straordinaria, per conto della pubblica amministrazione, in qualità di funzionario, di dipendente o di soggetto inserito nel suo apparato organizzativo in rapporto di servizio inteso in senso lato o comunque legato da una qualche relazione funzionale con l'ente pubblico che abbia patito il danno (cfr., ex aliis, Cass. S.U. n. 1377/06)". Del resto, la giurisprudenza d'appello di questa Corte ha già escluso in medesime fattispecie l'esistenza dell'eccepito *beneficium excussionis*, trattandosi comunque di obblighi incombenti su soggetti diversi e del tutto autonomi tra loro (v. Sez. 1^a App. n. 97/2018; Sez. 2^a App. 291/2018).

3. Eccezione di prescrizione.

L'appellante reitera in appello l'eccezione di prescrizione, già motivatamente respinta in sentenza, ribadendo che il *dies a quo* del termine quinquennale andrebbe individuato nella data di cessazione del suo rapporto lavorativo quale Segretario comunale (1^a luglio 2009), atteso che, nello specifico, il Requirente avrebbe contestato, a suo dire, "*un danno da illecito continuato ... derivato dall'esecuzione di un medesimo disegno antiggiuridico concretatosi in una pluralità di coordinate azioni od omissioni ognuna delle quali avrebbe prodotto parte di una più articolata ipotesi dannosa*" sicché rileverebbe ai fini prescrizionali la "*cessazione della continuazione*" (v. app. pg. 11).

Premesso che nel libello introduttivo non risulta essere stato contestato nei confronti della prevenuta un contegno doloso (bensì la colpa grave, v. pag 7 cit.) né tantomeno un occultamento doloso del danno ai sensi dell'art.1, comma 2, legge 20/1994, sicché le deduzioni svolte sul punto dall'appellante si basano su di una interpretazione del tutto avulsa dal tenore letterale dell'atto di citazione e, comunque, fuorviante evocando la nozione penalistica del reato continuato, palesemente inconferente in fattispecie (che, peraltro, a quanto consta, non risulta aver avuto risvolti penali), occorre ricordare che il diritto al risarcimento del danno erariale è azionabile ex art. 2935 c.c., solo allorquando il pregiudizio diventi concreto ed attuale, vale a dire al momento dell'esborso/pagamento che determina l'effettivo depauperamento del patrimonio pubblico, come da giurisprudenza granitica sul punto (v. Sezioni Riunite n. 7/2000/QM e n. 5/2007/QM, Sez. 2^a App.1338/2016). Nel caso di specie, i pagamenti dei compensi per l'attività non autorizzata svolta dall'appellante sono intervenuti nei mesi di settembre/ottobre 2009 che segnano, pertanto, il *dies a quo* della prescrizione come fondatamente ravvisato in sentenza. Prima di tale momento e, quindi, anche alla data del pensionamento dell'interessata (1^a luglio 2009), il danno era solo potenziale e, pertanto, non avrebbe potuto giammai essere azionato dall'Attore pubblico. Né l'eccepita diacronicità tra la data della decorrenza della prescrizione e quella (anteriore) del pensionamento della convenuta determina il venir meno della giurisdizione contabile per l'asserita interruzione del rapporto di servizio, come ventilato nell'atto di gravame, atteso che la condotta contestata come antiggiuridica e foriera del danno erariale risale incontestabilmente all'epoca (2007-2009) in cui l'appellante svolgeva le funzioni di segretario comunale, nulla essendogli stato addebitato per il periodo successivo alla risoluzione del rapporto di lavoro.

Quanto, infine, alla contestata valenza interruttiva del decorso della prescrizione riconosciuta in sentenza all'invito a dedurre, non può non rilevarsi che le tesi dottrinarie richiamate dall'appellante confliggono con la giurisprudenza di merito e nomofilattica della Corte dei conti che attribuisce all'invito, ove abbia i requisiti dell'atto di costituzione in mora, piena efficacia

interruttiva della prescrizione (v. *ex plurimis*, sentt. Sezioni Riunite, n. 14/QM/2000, n. 6/QM/2003, n. 1/QM/2004, n. 4/QM/2007; Sez. Terza App. n. 73/2001, n. 388/2004, n. 149 del 2009; Sez. Prima App. n. 3/2005; Sez. Seconda App. n. 318/2016 e n. 167/2018).

4. Merito

4.1 Necessità dell'autorizzazione.

Ribadisce l'appellante che essendo ella abilitata all'esercizio dell'attività di revisore contabile ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 88/1992, non occorre alcuna autorizzazione all'espletamento dell'incarico in questione presso altro Comune, trattandosi di fattispecie rientrante nella previsione dell'art. 53, comma 6, T.U.P.I., che individua le ipotesi escluse dal regime autorizzatorio imposto dai successivi commi 7-13 della citata norma.

Ritiene il Collegio che la motivazione resa sul punto dal primo giudice che ha respinto l'eccezione alla luce della *ratio legis* della disciplina autorizzatoria posta dal citato art. 53 ("*... che trova la propria giustificazione nel principio di esclusività del lavoro del pubblico dipendente che è vincolato alla propria amministrazione non solo durante il normale orario di servizio, ma per l'intera giornata, per 365 giorni l'anno*") appaia immune da censure e sia pertanto condivisibile. Ed invero, anche la giurisprudenza d'appello di questa Corte ha affermato che "*la norma è volta a contrastare la violazione delle disposizioni di legge che vietano il cumulo di impieghi ed incarichi non previamente e debitamente autorizzati ed a tutelare, nel contempo, il connesso dovere di esclusività (come scolpito nell'art. 98 Cost.: "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione")*" (v. 3^a Sez. App. n.64/2017). Ed ancora, è stato incisivamente osservato che la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività extra istituzionale presso terzi di cui al predetto art. 53, rientra tra le "*prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto*" (v. Corte di Cass. n. 22688/2011; Corte dei conti, 3^a Sez. App. n. 64/2017; 2^a Sez. App. n.291/18).

Tanto premesso e ribadito, occorre rilevare che la circostanza che l'appellante fosse in possesso dell'abilitazione all'esercizio -in via generale ed astratta- dell'attività di revisore contabile non è elemento sufficiente *ex se* a ritenere che potesse esercitare tali funzioni, in concreto e liberamente, per conto di terze Amministrazioni o Enti, in difetto di un'apposita clausola normativa di esonero dalla disciplina autorizzatoria generale dettata dall'art. 53 citato. La norma, invero, impone la necessità dell'autorizzazione non solo nei confronti del pubblico dipendente cui si rivolge il comma 7 (che inibisce ai "dipendenti pubblici" di svolgere incarichi retribuiti non previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza), ma anche nei riguardi delle "pubbliche amministrazioni" cui è fatto espresso divieto di conferire incarichi retribuiti ai dipendenti di altre amministrazioni senza la previa autorizzazione di quella di appartenenza (comma 8).

Ebbene, non consta a questo Giudice, né d'altronde è stata dedotta o allegata dall'interessata, l'esistenza di disposizioni normative primarie e/o regolamentari che prevedano una qualche forma di esonero dalla disciplina autorizzatoria generale testé richiamata, per il segretario comunale abilitato quale revisore contabile, né per l'Amministrazione conferente detta specifica tipologia di incarico a dipendenti di altre amministrazioni.

Ed invero, tale certamente non è l'invocato art. 5 (*"Esonero dall'esame per l'iscrizione nel registro"*) del d.lgs. n.88/1992 (*"Attuazione della direttiva n. 84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili"*), che prevede al comma 2 che *"sono altresì esonerati dall'esame i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici che, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 3, comma 2, hanno superato, presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione, un esame teorico-pratico avente ad oggetto le materie previste dall'art. 4"*, condizioni queste in cui si troverebbe la (omissis). Detta normativa contempla esclusivamente un "regime di favore" per determinati dipendenti pubblici in possesso di specifici requisiti ai fini dell'iscrizione nel registro dei revisori contabili, ma non abilita certamente i segretari comunali-revisori contabili all'esercizio libero della professione *de qua* presso enti terzi (Amministrazioni e/o altri soggetti) senza previa richiesta e positivo assenso della prescritta autorizzazione da parte del Comune datore di lavoro.

Come già affermato da questa Sezione, infatti *"ciò che rileva ai fini dell'operatività del divieto di cui al comma 8 dell'art. 53 del d. lgs. n. 165 del 2001 non è l'autorizzabilità dell'incarico, bensì la mancata previa autorizzazione, la cui finalità consiste nella verifica, in concreto, non solo della sussistenza di una causa di incompatibilità, di cui si occupa la norma di cui al precedente capoverso, ma anche della non interferenza dell'incarico con l'assolvimento dei compiti istituzionali"* (v. 2^a Sez. App. n.570/2017).

Altrettanto inconferente ai fini in esame è il richiamo agli artt. 234 e ss. del T.U.E.L. (d.l.vo. n. 267/2000) che recano la disciplina, la composizione, le incompatibilità, le funzioni e la responsabilità dell' *"Organo di revisione economico-finanziaria"* presso gli Enti locali (tra l'altro sancendo espressamente, l'art. 236, l'incompatibilità del segretario comunale ad assumere l'incarico di revisore presso il Comune di appartenenza), senza affatto prevedere che il segretario abilitato come revisore contabile, possa - perciò solo- esercitare *ad libitum* dette funzioni presso terzi.

Del resto, nemmeno parte appellante è stata in grado di individuare quali sarebbero le *"disposizioni speciali"* cui fa riferimento il comma 6 dell'art. 53 citato, che legittimino, nello specifico, i segretari comunali-revisori contabili a svolgere detta attività per altri Comuni/enti in forma libera, senza la prescritta autorizzazione, tali non essendo le disposizioni normative innanzi evocate.

Né può esservi dubbio alcuno che per svolgere incarichi extraistituzionali presso amministrazioni/enti terzi, anche i segretari comunali siano tenuti al rispetto della disciplina autorizzatoria generale di cui all'art. 53 TUPI, la cui applicabilità in materia è espressamente sancita dalla delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e Provinciali (ormai soppressa) n. 200 del 14.6.2001, allegata dalla Procura generale nelle conclusioni scritte.

Il motivo è pertanto infondato e va respinto.

4.2 Assenza dell'autorizzazione.

Dalle risultanze di causa e dalla documentazione prodotta, emerge chiaramente l'assenza sia di una previa richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'incarico *de quo*, sia dell'intervenuto rilascio del provvedimento di assenso.

Quanto alla richiesta, premesso che l'obbligo in tal senso è posto a carico tanto dell'amministrazione conferente l'incarico quanto del dipendente ai sensi del comma 10, art. 53 TUPI, è indubbio che l'appellante non ne abbia

mai fatto richiesta alla segretaria convenzionata dei Comuni da cui dipendeva, non essendovi agli atti alcun riscontro in tal senso, peraltro nemmeno mai dedotto dall'interessata che, viceversa, sostiene che la richiesta di autorizzazione sarebbe stata fatta dal sindaco del Comune di Rueglio, conferente l'incarico. Ciò sarebbe avvenuto con lettera dell'8.11.2007 con cui il predetto Comune ha trasmesso al Comune di Vistrorio "ai sensi e per gli effetti dell'art. 53 c.7 e segg. del D.Lgs. 165/2001", la delibera consiliare n. 23 del 22.8.2007 di nomina della (omissis) a revisore dei conti di quel comune.

Ritiene il Collegio che a tale missiva non possa attribuirsi il valore di una formale "richiesta di autorizzazione" né per le sue modalità intrinseche (come di seguito si dirà), né dal punto di vista cronologico atteso che, lungi dall'essere stata "preventiva", è intervenuta dopo (ben tre mesi) il conferimento dell'incarico extraistituzionale all'interessata, laddove, com'è noto in base ai principi basilari del diritto amministrativo, "l'autorizzazione" è provvedimento che deve necessariamente precedere l'attività autorizzanda essendo finalizzato alla rimozione del limite legale che ne impedisce l'esercizio, tant'è che i commi 7 e 8 dell'art. 53 TUIPI impongono espressamente che gli incarichi che siano stati "previamente autorizzati" e che occorra la "previa autorizzazione" dell'Amministrazione di appartenenza. Nel caso di specie, invece, l'amministrazione di Rueglio ha dapprima conferito l'incarico alla (omissis) nominandola Revisore contabile dell'Ente e, poi, ha inoltrato la delibera di nomina al Comune di Vistrorio, senza allegare un separato atto contenente un'esplicita e formale richiesta di autorizzazione, bensì solo citando il comma 7 e ss. dell'art. 53 nella lettera di trasmissione del deliberato. Tale *modus procedendi* è palesemente contrario al dettato normativo atteso che la pseudo "richiesta" a tacer d'altro, è stata presentata successivamente, praticamente ad incarico già conferito e, perfino, in corso di esecuzione (come dichiarato dalla stessa (omissis) nella nota del 21.11.2007 indirizzata al Sindaco di Vistrorio), quasi si trattasse di una richiesta di "approvazione" e non già di "autorizzazione". Ciò spiega perché lo stesso Sindaco di Vistrorio abbia, a buon diritto, dichiarato e comunicato (all'interessata e al collega di Rueglio) di non aver mai ricevuto "da alcuno richiesta di autorizzazione in tal senso" (v. nota del 3.12.2007, diretta alla (omissis) e nota del 20.11.2007 al Sindaco di Rueglio ove si legge che "alla data odierna non mi è stata richiesta e non ho concesso alcuna autorizzazione alla dott.ssa (omissis) a svolgere incarichi retribuiti presso il Comune di Rueglio"), sicché del tutto pretestuosa e non corrispondente al vero risulta l'affermazione del Sindaco del Comune di Rueglio di aver richiesto "formale autorizzazione a favore della dott.ssa (omissis)" contenuta nella nota a sua firma del 9.5.2008 diretta al Sindaco di Vistrorio.

E' appena evidente infatti, come non possa qualificarsi quale "formale" richiesta di autorizzazione l'invio della delibera di (già) avvenuto conferimento dell'incarico extraistituzionale, sia pure con l'indicazione nella nota di accompagnamento degli estremi normativi di riferimento (art. 53, comma 7 e ss., D.Lgs. 165/01).

Ritiene inoltre, il Collegio che all'assenza di una previa e formale "richiesta di autorizzazione" consegua *ope legis* l'inoperatività del silenzio-assenso, pretestuosamente invocato *ex adverso*, visto che il comma 10 dell'art. 53 prevede testualmente che la "**richiesta di autorizzazione si intende accolta ove entro trenta giorni dalla presentazione ...**", fermo restando quanto sul punto già fondatamente evidenziato dal primo giudice stante la "*granitica*

volontà chiaramente negativa del sindaco di Vistrorio” espressa nelle note del 20.11.2007 e del 30.5.2008 (entrambe indirizzate al sindaco conferente l’incarico), inequivocabilmente impediente la formazione di qualsiasi tacito “assenso”. Ne consegue la palese infondatezza dell’ulteriore assunto dell’appellante per cui non possa attribuirsi alle citate note del Sindaco di Vistrorio il valore di “*un formale provvedimento di diniego al rilascio dell’autorizzazione*” atteso che, non essendovi mai stata una formale richiesta di autorizzazione, non poteva seguire alcun formale provvedimento di diniego.

4.3 Colpa grave.

Ribadisce l’appellante l’insussistenza e la non ravvisabilità di un contegno gravemente colposo perché ella era convinta che non occorresse alcuna autorizzazione allo svolgimento dell’incarico in questione, avallata in ciò dal parere *pro veritate* del prof. avv. G. D. C. del 29.2.2008, appositamente interpellato dal Sindaco di Lugnacco, e dal decreto del Ministero della Giustizia, Commissione centrale per i Revisori contabili, in data 14.5.2009, di archiviazione dell’esposto presentato a suo carico dal segretario comunale di Rueglio.

Fermo restando che la motivazione resa sul punto dal primo giudice non risulta affetta da alcuno dei lamentati errori dedotti (peraltro genericamente) dall’appellante, essendo basata su una corretta e condivisibile ricostruzione dei fatti nonché sulla obiettiva lettura e interpretazione delle risultanze di causa, non può non evidenziare il Collegio come l’intimo ed *assoluto* convincimento da parte della (omissis), della bontà della propria interpretazione -certamente non disinteressata- del dato normativo avallante, a suo ritenuto insindacabile giudizio, la non necessità dell’autorizzazione per l’espletamento dell’incarico (come emerge dalle lettere del 21.11.2007 e del 12.12.2007 da ella indirizzate al Sindaco di Vistrorio), sia stato alla base del contegno gravemente colposo da ella posto in essere nella vicenda di causa.

Ed invero, sarebbe stato certamente esigibile dal “garante della legalità” dell’Ente locale anteporre al proprio personale interesse al conferimento del remunerato incarico, il rispetto doveroso e dovuto della normativa in materia e dei divieti ivi espressamente previsti, a prescindere dall’interpretazione che la stessa riteneva di potervi dare e dal convincimento personale al riguardo maturato. In altre parole, cautela, prudenza e trasparenza nell’agire a tutela del buon andamento della PA (ex art. 97 Cost.) avrebbero imposto che fosse stata ella, *in primis*, a presentare al suo datore di lavoro, una formale e previa richiesta di autorizzazione all’espletamento dell’incarico invece che demandare sostanzialmente detto compito al Sindaco di Rueglio, peraltro a conferimento già avvenuto, come riscontrato dalla documentazione agli atti.

Dalla lettura della corrispondenza intercorsa tra i soggetti coinvolti nella vicenda, invero, emerge il sospetto che a prescindere dalle convinzioni giuridiche al riguardo maturate, la (omissis) temesse fortemente (o ne avesse addirittura la certezza) che il proprio Sindaco (quello di Vistrorio, competente al rilascio dell’autorizzazione ex art. 2 della convenzione di segreteria) avrebbe opposto un diniego espresso ad una eventuale sua previa richiesta di autorizzazione.

Né alcuna efficacia esimente può attribuirsi al parere *pro veritate* (oltre che per i motivi indicati in sentenza) soprattutto in ragione del fatto che lo stesso è intervenuto a distanza di sei mesi dal conferimento dell’incarico e, assai significativamente, quando il segretario aveva già iniziato l’attività extraistituzionale per conto del Comune di Rueglio, attività che ha continuato

ad esercitare pur consapevole del contrario intendimento sul punto manifestato dal Sindaco di Vistrorio. Osserva il Collegio che detta circostanza, unitamente a quanto ritenuto in sentenza, è tutt'altro che "irrelevante" come eccepito dall'appellante (v. pag. 34), atteso che la valutazione di colpevolezza va compiuta, come noto, *ex ante* ed in concreto sicché essendo il parere evidentemente successivo alla condotta censurata, non può escludere, né attenuare la colpevolezza del funzionario.

Parimenti condivisibile è la motivazione addotta dal primo giudice sull'inconferenza del provvedimento ministeriale rispetto alla vicenda di causa, risultando prive di fondamento le censure sollevate al riguardo dall'appellante che pretende di attribuire al suddetto decreto di archiviazione dell'esposto a suo carico, un effetto "estensivo" idoneo a coprire anche l'aspetto inerente la legittimità del conferimento dell'incarico extraistituzionale, profilo questo che travalica le competenze istituzionali del Ministero della Giustizia limitate alla vigilanza sull'attività dei revisori contabili iscritti nel registro presso il medesimo costituito (v. art. 1 D.Lgs. 88/1992), ai provvedimenti di "*sospensione dall'esercizio dell'attività di controllo dei conti*" per "*... fatti che compromettono gravemente l'idoneità al corretto svolgimento delle funzioni di controllo dei conti*" (v. artt. 9-10 D.Lgs. 88/1992) nonché alla cancellazione dal registro medesimo nei casi più gravi.

4.4. Natura della responsabilità. Assenza di danno erariale.

Sostiene l'appellante che avendo la sentenza qualificato come "sanzionatoria" la responsabilità prevista dall'art. 53, comma 7, TUIP, non avrebbe esaminato le circostanze da ella addotte con riferimento all'eccepita assenza di danno erariale.

Rileva il Collegio che pur avendo il primo giudice richiamato "*il fondamento repressivo-preventivo della norma di cui al comma 7 dell'art. 53 d.lgs. 165/2001*" ancorché senza qualificare espressamente come "sanzionatoria" l'ipotesi di responsabilità all'esame, nel rigettare l'eccepita "mancanza di danno" ha, comunque, correttamente rilevato che "*è lo stesso legislatore che ne fissa in maniera inequivocabile l'importo (pari al percepito) allorché si verifica il presupposto dell'assenza di autorizzazione*" (v. pag. 15 sent.).

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare, a tale riguardo, che la violazione da parte del dipendente dell'obbligo di versamento conseguente alla mancata richiesta di autorizzazione all'amministrazione di appartenenza (tanto nel regime normativo precedente l'entrata in vigore del comma 7 bis dell'art. 53 citato, introdotto dalla novella 190/2012, che in quello successivo), "*non rappresenta una mera sanzione ex lege, ma costituisce ipotesi di responsabilità erariale*" come espressamente recita l'art. 7 bis citato, sicché "*aldilà della misura del danno consistente nel mancato versamento (ovvero nella mancata entrata per l'amministrazione che ha il corrispondente obbligo di imputare la somma incamerata al fondo perequativo dei dipendenti), ed all'ovvia sussistenza del rapporto di servizio, deve integrare gli altri requisiti della responsabilità amministrativa (evento, nesso di causalità, elemento psicologico)*" (v. Sez. 2^a app. n.291/2018).

Non v'è dubbio pertanto che, in fattispecie, sussistano tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ivi compreso il danno erariale derivante dal mancato riversamento alle Amministrazioni di appartenenza dei compensi indebitamente ritratti dall'incarico extraistituzionale non autorizzato, irrilevante essendo sotto tale profilo che l'appellante abbia "*sempre diligentemente e proficuamente svolto l'attività di segretario comunale tanto presso il Comune di Vistrorio quanto presso il Comune di Lugnacco*" nonché

che abbia svolto l'attività di revisore contabile "al di fuori dell'orario di lavoro, senza quindi sottrarre le proprie energie lavorative ai Comuni" di appartenenza. Nella fattispecie, infatti, non è stato contestato dal Requirente alcun danno da disservizio, né un nocumento comunque collegato ad uno scadimento qualitativo o quantitativo delle prestazioni lavorative rese per l'Amministrazione datrice di lavoro.

Ciò che è stato addebitato all'appellante ed ha costituito oggetto del *thema decidendum*, è stata, invece, l'evidente violazione di "obblighi strumentali" al corretto esercizio delle funzioni istituzionali, obblighi normativamente imposti dall'art. 53 comma 7 TUIPI, con conseguente danno discendente dal mancato riversamento delle somme a tale titolo indebitamente percepite (v. Sez. 2^a app. n.291/2018).

4.5 *Compensatio lucri cum danno*. Violazione dell'art. 112 c.p.c.

Secondo l'appellante, l'omessa pronuncia sull'istanza (contenuta nella memoria di costituzione in primo grado) di tener conto dei "*benefici tratti dal Comune di Rueglio*" per l'attività di revisore contabile da ella svolta (in relazione ai quali ebbe ad avanzare istanze istruttorie non accolte), integrerebbe una violazione dell'art. 112 c.p.c.

In disparte l'assenza di prova dell'asserito vantaggio derivato al Comune di Rueglio, rileva in via assorbente il Collegio che dalle deduzioni svolte sul punto dall'appellante, sembrerebbe che gli invocati "benefici" coincidano con le stesse prestazioni lavorative di revisore contabile remunerate dal Comune conferente ed il cui importo costituisce, appunto, danno erariale. Il valore economico di dette pretese "utilità" quindi, lungi dal configurarsi quale "lucro" da compensarsi astrattamente col "danno", finisce col coincidere con lo stesso danno erariale contestato sicché la relativa istanza, per come proposta, deve ritenersi inammissibile.

Peraltro, le circostanze di fatto allegare sul punto dall'interessata, sono state comunque già positivamente valutate in sentenza ai fini della considerevole riduzione del carico di condanna riconosciuta in suo favore.

Conclusivamente, l'appello deve essere rigettato con conferma integrale dell'impugnata sentenza.

Le spese di giudizio del grado come liquidate in dispositivo seguono la soccombenza e vanno poste a carico dell'appellante.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, definitivamente pronunciando così provvede:

- rigetta l'appello in epigrafe e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata;
- condanna l'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in € 160,00 (CENTOSESSENTA/00).

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 19 aprile 2018.

L'Estensore

Il Presidente

Luisa de Petris

Luciano Calamaro

F.to Luisa de Petris

F.to Luciano Calamaro

Depositato in Segreteria il 23 OTT. 2018

Il Dirigente

Dott.ssa Sabina Rago

F.to Sabina Rago

