

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Massimo PERIN Presidente relatore

Riccardo PATUMI Consigliere

Francesco LIGUORI Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 46599 del Registro di segreteria, promosso a istanza della Procura regionale nei confronti dell'Avv. FIORI Pierluigi, nato il 11.10.1958 a Perugia, ivi residente in Via dei Filosofi n. 45, codice fiscale FRIPLG58R11G478P, indirizzo di posta elettronica certificata pierluigi.fiori@avvocatiperugiapec.it, assistito dall'avvocato Simona Batori;

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza pubblica del 10 dicembre 2025, tenuta con l'assistenza del segretario dott. Salvatore CASTELLI, il relatore Presidente Massimo PERIN, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Guida IORIO e l'Avvocato Simona BATIORI per il convenuto.

FATTO

La Procura regionale, a seguito di una informativa della Guardia di Finanza, acquisiva gli esiti delle verifiche eseguite in materia di incompatibilità, cumulo

di impieghi e incarichi con riferimento a un dipendente del Ministero della Giustizia, FIORI Pierluigi.

La GdF aveva documentato che, in data 11.7.2022, il dott. FIORI Pierluigi, iscritto dal 1985 all'Ordine degli Avvocati di Perugia, abilitato al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, titolare di partita IVA 01490270541, era stato assunto dal Ministero della Giustizia con un contratto di lavoro dipendente a tempo determinato della durata di 31 mesi, con orario di lavoro a tempo pieno, con qualifica di funzionario addetto all'ufficio per il processo; la sede di servizio era individuata nel Tribunale di Reggio Emilia.

L'assunzione rientrava tra quelle previste dall'art. 11 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, relativo all'assunzione di personale con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato da destinare agli uffici per il processo, istituiti ai sensi dell'art. 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, al fine di favorirne la piena operatività e assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti, nella prospettiva della realizzazione di uno degli obiettivi fissati nel PNRR.

Il comma 2-bis del predetto articolo 1 configurava le assunzioni in discorso come incompatibili con l'esercizio della professione forense, richiedendone la sospensione per tutta la durata del rapporto di pubblico impiego; gli avvocati assunti presso l'ufficio del processo avrebbero dovuto comunicare l'assunzione al consiglio dell'ordine presso cui erano iscritti, al fine della

sospensione da questo; la mancata comunicazione avrebbe costituito causa ostativa alla presa di possesso nell'ufficio per il processo.

Le indagini della Guardia di Finanza documentavano come, a dispetto di tale disposizione, l'avv. FIORI, avesse sottoscritto il contratto di lavoro con il Ministero della Giustizia e preso servizio presso l'ufficio del processo del Tribunale di Reggio Emilia senza aver nulla comunicato all'ordine professionale di appartenenza.

L'avv. FIORI, pertanto, restava iscritto all'Ordine degli avvocati di Perugia a pieno titolo, senza che ne fosse stata disposta la sospensione; le medesime indagini documentavano, inoltre, che l'avv. FIORI aveva proseguito l'attività libero-professionale, anche dopo l'assunzione presso l'ufficio del processo del Tribunale di Reggio Emilia - dunque, in costanza di rapporto di impiego con l'amministrazione giudiziaria - svolgendo plurimi incarichi legali retribuiti, analiticamente indicati nel materiale istruttorio depositato, senza informare l'amministrazione giudiziaria di cui era, nel frattempo, divenuto dipendente.

Le stesse indagini accertavano avere il Tribunale di Reggio Emilia richiesto, in data 2.11.2023, all'avv. FIORI di dichiarare espressamente se fosse ancora iscritto all'ordine degli avvocati, ovvero, se fosse stato o meno sospeso dallo stesso; alla richiesta l'interessato rispondeva dichiarando di essere ancora iscritto all'ordine forense; solo in data 6.12.2023, a seguito di specifica richiesta dell'interessato datata 27.11.2023, l'Ordine degli Avvocati di Perugia disponeva la sospensione del predetto avvocato.

Per l'attività libero-professionale svolta in costanza di rapporto di impiego pubblico, e per la mancata previa comunicazione della sospensione dall'ordine forense di appartenenza al momento della presa di servizio, l'avv. FIORI

Pierluigi veniva sottoposto dall'amministrazione giudiziaria a procedimento disciplinare, definito con il provvedimento dirigenziale n. 8/24, notificatogli in data 11.4.2024, di applicazione della sanzione della sospensione dall'ufficio e della privazione della retribuzione per mesi uno.

Quanto ai compensi percepiti dall'avv. FIORI in ragione dell'attività extra-istituzionale svolta dopo aver preso servizio alle dipendenze del Ministero della Giustizia, nel corso delle verifiche, la Guardia di Finanza rinveniva una dichiarazione, a firma dello stesso, con la quale, relativamente al periodo dall'11.7.2022 al 6.12.2023, il professionista comunicava di avere percepito per l'attività professionale svolta compensi pari a € 200; alla dichiarazione era unita copia di un bonifico attestante il versamento al Ministero della Giustizia di € 201.52.

In considerazione di quanto rappresentato dall'Ufficio di Procura, era notificato all'avv. FIORI l'informativa prevista dall'art. 67 del decreto legislativo n. 174/2016, Codice di giustizia contabile, d'ora in avanti C.g.c., (doc. n. 4 dell'elenco), contestandogli di aver cagionato un danno erariale pari alle retribuzioni lorde indebitamente percepite a carico del bilancio statale, nel tempo intercorso tra la sottoscrizione del contratto di lavoro dipendente quale addetto all'ufficio del processo e l'effettiva sospensione dall'ordine forense di appartenenza, vale dire dall'11.7.2022 al 6.12.2023, pari a € 42.139,00 tanto più in quanto, in costanza di rapporto di pubblico impiego, il predetto risultava aver esercitato attività extra-istituzionale libero-professionale vietata.

A seguito della ricezione di tale informativa, l'avv. FIORI formulava richiesta di audizione difensiva personale, tenutasi presso la Procura in data 14.5.2025 e depositava documentazione e articolate deduzioni scritte a propria discolpa,

incentrate sulle argomentazioni non ritenute sufficienti dal requirente per far venire meno le preliminari contestazioni di responsabilità.

Nel corso dell'udienza del 10 dicembre 2025, il Rappresentante della Procura regionale precisava che gli incarichi assunti dall'odierno convenuto avevano i caratteri di continuità e sistematicità, tipici dell'attività professionale forense, e che, pertanto, erano stati svolti in violazione della disposizione di legge che ne sancisce l'incompatibilità assoluta con l'esercizio della professione di avvocato.

Infine, si richiamava agli scritti, confermando la richiesta di condanna avanzata con l'atto di citazione.

L'avv. Batori Simona, in rappresentanza del convenuto Fiori Pierluigi, si rimetteva integralmente alla memoria difensiva.

Inoltre, contestava la tesi attorea e argomentando in punto di prova l'assenza del danno.

Infine, richiamava la giurisprudenza a supporto della tesi difensiva (Corte dei conti, Sez. I App., n. 188/2019 - Sez. III App., n. 7/2020 – Sez. Appello Sicilia, n.33/2022); perché erano incarichi pervenuti al convenuto prima dell'instaurazione del rapporto di pubblico impiego e, infine, si riportava agli atti chiedendo l'assoluzione del proprio assistito.

Il Rappresentante della Procura replicava evidenziando, comunque, l'incompatibilità con l'attività libero professionale, la nullità del rapporto di lavoro nonché la condotta tenuta connotata dall'elemento soggettivo del dolo richiesto per la risarcibilità del danno.

Replicava ancora l'avv. Batori sollevando, nell'ipotesi di nullità del rapporto, un'eccezione di carenza di giurisdizione in capo al giudice contabile.

DIRITTO

Il Collegio giudicante è chiamato a pronunciarsi sull'ipotesi di responsabilità erariale nei confronti del convenuto, poiché l'iniziativa della Procura regionale si fondava su un'indagine della Guardia di Finanza che riguardava un dipendente del Ministero della giustizia che, dopo avere vinto la selezione per gli Uffici del processo non aveva provveduto a cancellarsi dall'albo degli avvocati, continuando ad esercitare la professione forense, nonostante fosse presente l'incompatibilità tra la libera professione e l'impiego pubblico.

Le condotte descritte nella parte in fatto avrebbero, dunque, causato un danno all'Amministrazione di appartenenza, in ragione dell'espletamento di attività professionali incompatibili.

Il relativo danno era quantificato in € 42.139,00, somma corrispondente alle somme percepite per l'impiego pubblico, di fatto attività incompatibile con l'esercizio dell'attività professionale di avvocato.

La Procura contabile regionale svolgeva poi alcune considerazioni in riferimento alle deduzioni depositate dalla difesa del convenuto e all'audizione personale del medesimo a seguito dell'invito a dedurre che non consentivano al requirente di archiviare il procedimento.

In merito all'affermazione difensiva che trattavasi di incarichi professionali ricevuti prima dell'assunzione al Ministero della giustizia, questo non consente di superare le contestazioni, dal momento che era possibile rinunciare all'incarico o trasferirlo a un collega sempre iscritto all'Albo che non versasse in una situazione d'incompatibilità.

La Procura ricordava in proposito la giurisprudenza prevalente secondo la quale l'esercizio di attività extra istituzionale non autorizzata, pur occasionale,

rende *ex se* la percezione della retribuzione pubblica e ogni ulteriore voce di reddito sottesa all'opzione per l'esclusività del rapporto indebita con l'effetto di azionare l'obbligo di restituzione dell'indebito.

L'elemento soggettivo viene ravvisato nel dolo, dal momento che il convenuto ha conseguito l'indebita e illecita percezione della retribuzione, sulla scorta di un contratto affetto da radicale nullità, cui il medesimo convenuto aveva dato causa con le proprie condotte.

In ogni caso la intenzionalità della condotta si ravvisa nel contemporaneo svolgimento di attività di per sé incompatibili, di cui lo stesso convenuto non poteva non esserne a conoscenza, in quanto trattasi di norme giuridiche che non possono sfuggire ad un qualunque funzionario pubblico, ancora di più se ha svolto per anni la professione di Avvocato.

Si tratta, ebbene, di emolumenti stipendiali pubblici che non poteva percepire, in ragione dell'incompatibilità e della causa ostativa speciale di cui al comma 2-bis dell'art. 11 decreto-legge n. 81/2022, nonché dell'incompatibilità assoluta e generale di cui agli artt. 60 d.P.R. n. 3/1957 e 53, comma 1, d.lgs. 165/2001.

Il convenuto nel costituirsi in giudizio con l'avvocato Simona Batori ha contestato sia la condotta produttrice di pregiudizio erariale, sia la quantificazione del danno operata dalla Procura.

Per la difesa non sarebbe *ex se* sufficiente, al fine dell'affermazione di responsabilità amministrativa, l'antigiuridicità della condotta, ma occorre anche comprovare il danno erariale in concreto conseguente.

Il tutto perché nell'odierna fattispecie non sarebbe affatto dimostrato che il dipendente convenuto abbia fornito, nel periodo temporale intercorrente

dall'11 luglio 2022 al 6 dicembre 2023, una prestazione istituzionale qualitativamente o quantitativamente inferiore al dovuto, in particolare l'aver costantemente distratto le proprie energie lavorative con conseguente violazione dei suoi doveri istituzionali.

A questo proposito la difesa rammenta che il convenuto abbia ricevuto una valutazione pari a 100, ed un livello di *performance* giudicato più che adeguato nello svolgimento dell'attività lavorativa.

Esaminando ora il merito della controversia il Collegio giudicante ritiene fondata la contestazione di danno di cui all'atto d'iniziativa.

L'antigiuridicità della condotta tenuta dall'odierno convenuto emerge incontrovertibilmente dagli atti depositati.

L'avv. Fiori ha agito con piena consapevolezza nello svolgimento della sua attività lavorativa in concomitanza della sua attività di funzionario del Ministero della Giustizia.

L'Avvocato, infatti, era a conoscenza della normativa di riferimento circa la necessità di chiedere la sospensione all'albo degli Avvocati per tutto il periodo in cui avrebbe svolto attività presso il Tribunale.

In particolare, si precisa che la figura degli addetti all'Ufficio per il processo è stata prevista all'interno di una normativa emergenziale per il rafforzamento della capacità amministrativa delle PPAA, al fine dell'attuazione del Piano di ripresa e resilienza e per l'efficientamento della giustizia, e precisamente, per lo smaltimento dell'arretrato dei tribunali.

Per tale situazione emergenziale, essendo altresì legata all'attuazione del PNRR, il legislatore aveva previsto una data di conclusione del progetto di smaltimento dell'arretrato, e come tale anche l'attività richiesta agli addetti

all'UPP doveva terminare in quella data, ossia il 30 giugno 2026.

Addirittura, originariamente, il decreto-legge n.80/2021, come convertito in legge 113/2021, non prevedeva neanche la semplice sospensione, ma il regime delle normali incompatibilità sussistenti per chiunque si accinga a firmare un contratto con una PA, e ciò indipendentemente dal carattere determinato o indeterminato dell'istaurando rapporto di lavoro.

Conseguentemente, seguendo le disposizioni previste dall'ordinamento forense, un avvocato che firmava il contratto di lavoro a tempo determinato con la PA come addetto all'ufficio per il processo si doveva cancellare dall'albo degli avvocati.

Tuttavia, la lunga polemica sorta in merito alla necessità dei professionisti di cancellarsi dall'albo rispetto alla temporaneità dell'incarico, e per evitare la fuga di coloro che proficuamente avevano vinto la selezione pubblica, principalmente proprio grazie alle capacità acquisite sul campo dagli stessi avvocati, ha indotto il legislatore a inserire all'art. 11 del decreto-legge n.80/2021 il comma 2 bis, prevedendo soltanto la sospensione.

L'esigenza di inserimento della novella legislativa, ad opera del Decreto-legge n.17 del 2022 convertito in legge n. 34 del 2022, si era fatta sentire proprio dalla stessa Avvocatura nazionale, per salvaguardare i propri iscritti, vincitori della predetta selezione, per evitare che al termine dell'incarico, dovessero compiere nuovamente il lungo iter dell'iscrizione, nonché per il mantenimento anche solo figurativo degli iscritti.

L'istituto della sospensione, già previsto dall'ordinamento forense, comporta infatti, solo la perdita della temporanea possibilità di esercizio della professione e non anche la cancellazione dall'Albo che permane.

La conseguenza è che l'iscritto, pur non potendo esercitare la professione forense, deve comunque versare al Consiglio dell'Ordine degli avvocati di appartenenza il contributo annuale oltre che permangono tutte le altre incompatibilità già previste dall'art. 18 della legge 247/2012 (Nuova disciplina dell'ordinamento forense).

Si ricorda che il predetto art. 18 recita testualmente: Incompatibilità

1. La professione di avvocato è incompatibile:

a) con qualsiasi altra attività di lavoro autonomo svolta continuativamente o professionalmente, escluse quelle di carattere scientifico, letterario, artistico e culturale, e con l'esercizio dell'attività di notaio. E' consentita l'iscrizione nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nell'elenco dei pubblicisti e nel registro dei revisori contabili o nell'albo dei consulenti del lavoro;

b) con l'esercizio di qualsiasi attività di impresa commerciale svolta in nome proprio o in nome o per conto altrui. E' fatta salva la possibilità di assumere incarichi di gestione e vigilanza nelle procedure concorsuali o in altre procedure relative a crisi di impresa.

c) con la qualità di socio illimitatamente responsabile o di amministratore di società di persone, aventi quale finalità l'esercizio di attività di impresa commerciale, in qualunque forma costituite, nonché con la qualità di amministratore unico o consigliere delegato di società di capitali, anche in forma cooperativa, nonché con la qualità di presidente di consiglio di amministrazione con poteri individuali di gestione. L'incompatibilità non sussiste se l'oggetto della attività della società è limitato esclusivamente all'amministrazione di beni, personali o familiari, nonché per gli enti e

consorzi pubblici e per le società a capitale interamente pubblico;

d) con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato.

L'art 18 della legge n. 247 del nuovo ordinamento forense del 2012 non è stato inserito dal decreto emergenziale, ma è una norma posta a tutela della stessa professione forense e della necessità che il suo esercizio richieda piena esclusività.

La deroga prevista dall'art 11 comma 2 bis del DL 80/2021, infatti, va solo ad integrare uno dei casi di sospensione previsti dall'Ordinamento forense, e costituisce disciplina speciale valevole solo per gli addetti UPP e avente durata limitata nel tempo (fino alla fine dell'incarico di lavoro degli stessi previsto al massimo fino al 30 giugno 2026).

La norma, quindi, era perfettamente conosciuta dal Fiori, nella sua qualità di avvocato iscritto all'Albo degli Avvocati di Perugia dal 1985.

Inoltre, l'avvocato Fiori ha sottoscritto il contratto di lavoro con il Ministero della Giustizia e conseguentemente si è obbligato al rispetto di tutte le norme sul pubblico impiego e della esclusività del rapporto di lavoro con una Pubblica amministrazione.

Nessun rilievo, quindi, può assumere l'asserzione difensiva che i mandati dei clienti privati erano stati assunti in epoca antecedente alla presa di servizio in Tribunale.

Inoltre, la condotta dolosa si deduce anche dallo stesso mantenimento della partita IVA, sinonimo di continuità e stabilità della professione. La partita IVA, infatti, comporta anche una serie di incombenze amministrative e fiscali, che risulterebbero solo oneri inutili e meramente dispendiosi per chi non ha un

suo proprio tornaconto o vantaggio dal suo mantenimento.

E ancora la conoscenza della normativa in materia di incompatibilità con il pubblico impiego e dell'obbligo di riversamento ai sensi dell'art 53 del TUPI, si evince dallo stesso bonifico effettuato, senza nessuna contestazione, a favore del Ministero della Giustizia.

In conclusione, quindi, tutti gli elementi rappresentati dall'azione della Procura regionale sono tali da configurare l'esercizio di una vera e propria attività libero professionale vietata per coloro che hanno assunto l'impiego pubblico.

L'antigiuridicità della condotta tenuta dal convenuto è consistita non solo nell'esercizio di un'attività incompatibile, ma anche nel non avere provveduto a cancellarsi dall'albo degli avvocati nel momento in cui assumeva l'impiego pubblico.

Accertata l'antigiuridicità della condotta, è necessario verificare la sussistenza delle poste di danno azionate dalla Procura contabile.

Non vi è dubbio che il convenuto debba rispondere per il danno arrecato all'Amministrazione di appartenenza per non avere provveduto alla cancellazione dall'albo degli avvocati, continuando ad esercitare la professione forense.

Il danno è stato quantificato dal Pubblico Ministero in € 42.139,00, corrispondenti agli emolumenti ricevuti in riferimento al periodo in cui è stato accertato che il convenuto abbia esercitato la libera professione.

Il Pubblico Ministero ha ritenuto dovuto l'importo totale in quanto, in mancanza di cancellazione dall'albo, il rapporto di lavoro non si sarebbe neppure potuto instaurare.

Tralasciando la questione sulla nullità del rapporto di lavoro che non compete

dichiarare a questo Giudice per difetto di giurisdizione, infatti, la Procura ha provato la contemporaneità dello svolgimento delle attività della professione di avvocato indicando partitamente l'elenco dei giudizi incardinati nel 2023, come specificati in citazione.

Ne consegue che questo Collegio ritiene di dover condannare per la somma richiesta dalla Procura.

Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, accoglie la domanda attorea e, per l'effetto, condanna il convenuto FIORI Pierluigi, nato il 11.10.1958 a Perugia, ivi residente in Via dei Filosofi n. 45, codice fiscale FRIPLG58R11G478P a pagare, in favore del Ministero della giustizia, l'importo complessivo di euro 42.139,00 oltre alla rivalutazione monetaria dalla notificazione dell'invito a dedurre fino alla pubblicazione della presente sentenza e agli interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo.

Condanna, altresì, il convenuto al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in euro 64,00 (sessantaquattro/00).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 10 dicembre 2025.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

(Massimo PERIN)

firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 7 agosto 2025

Il Direttore di Segreteria

(dott. Laurino Macerola)

f.to digitalmente