



SENT. N. 29/24

REPUBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti magistrati

Marco PIERONI Presidente

Alessandra OLESSINA Consigliere

Cristiano BALDI Consigliere Relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 23845 del Registro di
Segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la
Regione Piemonte, nei confronti di:

S.M., cod. fisc. *omissis* nato il *omissis* a

omissis e residente in *omissis* via *omissis* - Fraz. *omissis*,

elettivamente domiciliato in Parma, viale Partigiani d'Italia 7, presso lo studio
dell'Avv. Massimo De Matteis, del Foro di Roma, che lo rappresenta e difende
in forza di mandato in atti;

Uditi, nella pubblica udienza del 21 febbraio 2024, con l'assistenza del Segretario, il Magistrato relatore, il rappresentante del Pubblico ministero (PM, nella persona del Consigliere dr. Massimo Valero) e la difesa del convenuto, come da verbale.

Rilevato in

FATTO

La Procura regionale, con atto di citazione del 11.10.2023, agisce nei confronti del soggetto in epigrafe indicato per sentirlo condannare al pagamento del complessivo importo di euro 37.471,42 in favore del comune di Biella.

Secondo la prospettazione del requirente, il convenuto S.M. dipendente funzionario a tempo indeterminato del comune di Biella, nel periodo 2010-2020 avrebbe svolto numerosi incarichi retribuiti in difetto della preventiva autorizzazione, in violazione dell'articolo 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, il convenuto, nel periodo oggetto di indagine, avrebbe svolto incarichi extra istituzionali nei confronti di n. 65 committenti tra i quali, oltre a singoli privati, anche società e professionisti.

La Procura attrice, dopo aver analiticamente richiamato la normativa in tema di incompatibilità dei dipendenti pubblici, sottolineando altresì l'adozione di diversi regolamenti comunali succedutisi nel tempo (deliberazioni 25/07/2006 n. 348, 10/01/2011 n. 3, 20/01/2014 n. 13), ha evidenziato come il convenuto, in data 07/05/2009, avesse ottenuto un'autorizzazione a svolgere prestazioni professionali occasionali dal dirigente dell'epoca C.S., ma che la stessa si riferiva a prestazioni aventi natura occasionale in quanto saltuarie e non reiterate, quando in realtà le attività rese dall'architetto S. sarebbero state caratterizzate dalla continuità, intensità e professionalità degli incarichi svolti.

Richiamata, in diritto, la disciplina di cui all'articolo 53 d.lgs. n. 165/2001, la Procura qualifica la condotta come dolosa, e ciò alla luce dei plurimi regolamenti interni che il convenuto non poteva non conoscere.

Con nota 16 febbraio 2024 il difensore del convenuto S. ha formulato

istanza di rimessione in termini, contestando la notifica dell'atto introduttivo del giudizio del 18.10.2023 in quanto avvenuta a mani della madre del convenuto, *“estranea al nucleo familiare e non convivente del sig M.*

S.”. Da ciò, prosegue il patrono del convenuto, l'avvenuta conoscenza

dell'atto di citazione solo in data 13 febbraio 2024, con conseguente impossibilità di tempestiva costituzione in giudizio.

Con successiva memoria del 19 febbraio 2024 il convenuto S. si è

costituito in giudizio richiamando l'autorizzazione rilasciata dal comune di Biella in data 7 maggio 2009, contenente un'espressa *“dispensa da ulteriori comunicazioni future di ogni singola attività che andrà a svolgere”*.

Inoltre, richiamato l'articolo 9 del Regolamento sugli incarichi del 20.01.2014, il convenuto ha rilevato come fosse stato assicurato, dai vari dirigenti del settore Lavori pubblici succedutisi nel tempo, circa la sufficienza dell'originaria autorizzazione, fintanto che non revocata ai sensi del menzionato art. 9.

In ordine alle prestazioni extraistituzionali svolte, la difesa ne assume il carattere di occasionalità, argomentabile dal mancato superamento del limite reddituale annuale (euro 5.000,00) stabilito dall'articolo 54 bis del decreto-legge 24.04.2017 n. 50, convertito dalla legge n. 96/2017. Le stesse prestazioni, inoltre, non hanno mai assunto carattere di stabilità, non richiedendo un impegno continuo costante giornaliero.

La difesa ha richiamato, ancora, l'impeccabile stato di servizio del convenuto

S., contestando la colpa grave sull'assunto di aver sempre ricevuto

raccomandazioni da parte dei propri dirigenti circa la non necessità di ulteriori

	autorizzazioni.	
	Nella pubblica udienza il Pubblico Ministero ha ribadito le argomentazioni fin	
	qui esposte e confermato le conclusioni già rassegnate.	
	La difesa del convenuto ha richiamato il contenuto della comparsa di	
	costituzione e insistito per il rigetto della domanda.	
	Tutto ciò premesso, la causa è stata assunta in decisione.	
	Ritenuto in	
	DIRITTO	
	1. La domanda va accolta nei seguenti termini.	
	2. Preliminarmente, va esaminata l’istanza di rimessione in termini depositata	
	in data 16 febbraio 2024 dal difensore del convenuto S.	
	Tale istanza non risulta accoglibile, stante la piena regolarità della notifica	
	dell’atto introduttivo del giudizio ai sensi dell’articolo 139 c.p.c.	
	Essa risulta avvenuta presso la residenza del convenuto S., ed ivi a mani	
	della madre G.V.: infatti, come risulta dalla relata di	
	notifica (che pur se redatta con grafia difficoltosa risulta, comunque,	
	comprensibile), l’ufficiale notificatore ha effettuato la consegna “a mani della	
	signora G.V. n.q. di madre capace e convivente che ne cura	
	la consegna in plico chiuso ai sensi di legge”.	
	Ora, considerato che ai sensi dell’articolo 139 c.p.c. la notifica non deve	
	avvenire a mani di familiare convivente ma, più semplicemente, di “persona di	
	famiglia” (in termini, Cass n. 11228/2021), la notifica alla madre del	
	convenuto, presso la sua residenza, risulta del tutto regolare. Alla luce di quanto	
	esposto non può essere accolta l’istanza di rimessione in termini, fondata sulla	
	circostanza che la madre del convenuto sarebbe “estranea al nucleo familiare	
	- pag. 4 di 13 -	

e non convivente del sig M,S,”, stante l’irrilevanza delle circostanze

addotte.

3. Venendo al merito, nella fattispecie in esame sono contestate al convenuto

S condotte illecite consistenti nello svolgimento, nel corso del periodo

2010-2020, di attività retribuite presso terzi, in difetto della rituale

autorizzazione prescritta dall’art. 53, co.7, d.lgs. n.165 del 2001.

3.1 Sotto il profilo normativo, ai sensi del richiamato articolo 53 “*I dipendenti*

pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti

o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza (...) In caso di

inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la

responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni

eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del

perceptore, 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”. L’art.1, comma 42, Legge n.190/2012 ha

introdotto il comma 7-bis all’impianto normativo ed ha sancito che

“*L’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico*

indebito perceptore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla

giurisdizione della Corte dei conti”. Ad avviso del Collegio, siffatta

tipizzazione della responsabilità amministrativa ha natura meramente

ricognitiva del principio già affermabile in via interpretativa, per cui la

giurisdizione in siffatte vicende è devoluta alla Magistratura contabile

trattandosi di prescrizioni strumentali al corretto esercizio delle mansioni di

dipendente pubblico (Cass. SS.UU. n. 22688/2011, n. 20701/2013 e n.

25769/2015, diffusamente richiamate e condivise da Corte Conti, I App. n.

97/2018).

Come puntualizzato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale (sentenza n. 26 del 10 luglio 2019), il “*fondamento normativo dell'antinomia tra attività istituzionale e extraistituzionale è comunemente individuato nel dovere di esclusività del rapporto del pubblico dipendente con l'amministrazione, discendente dall'art. 98, I comma, della Costituzione... nonché nella necessità di evitare che, a seguito dell'assunzione di più incarichi, il pubblico dipendente si venga a trovare in situazioni di conflitto di interessi o di assoluta incompatibilità con l'attività principale svolta presso l'amministrazione di appartenenza*”.

3.2 Le norme sopra richiamate, pertanto, sono evidentemente finalizzate alla dissuasione di tale fenomeno, assumendo l'obbligo di riversamento del compenso natura “*sanzionatoria della violazione della già indicata normativa, posta a protezione dei beni, costituzionalmente tutelati, dell'imparzialità del dipendente pubblico e, con i limiti...precisati, dell'esclusività del servizio pubblico*”, gravante tanto sul percettore quanto sul soggetto erogante (cfr. Sez. Riunite, Sent. n. 26 cit.).

Tale conclusione risulta coerente con la considerazione che la mera percezione di un compenso, di per sé, non costituisce un danno per l'Amministrazione di appartenenza: come riconosciuto dalle Sezioni Unite della Suprema Corte, “*l'obbligo di versamento...prescinde dai presupposti della responsabilità del danno (evento; nesso di causalità; elemento psicologico), non dovendosi confondere il concetto attinente alla mera reversione del profitto con quello del danno...che condurrebbe all'estensione del limite della giurisdizione contabile al di fuori dei suoi confini istituzionali*” (SS.UU., n. 17124/2019, cit.).

Quindi, *“una volta accertata l'assenza di autorizzazione e l'espletamento dell'incarico, nonché la percezione del compenso, scatta l'obbligo di versamento, perché l'emolumento previsto o erogato per un incarico vietato è illecito”* (Sez. Riunite cit.).

3.3 Se, quindi, l'obbligo di riversamento ha natura sanzionatoria, analoga conclusione non può estendersi alla successiva condotta tipizzata dal comma 7 bis (l'omesso versamento del compenso), non presentando i caratteri della responsabilità sanzionatoria individuati dall'art. 133 c.g.c. (in particolare, non essendovi *“nessuna sanzione per la violazione di “specifiche disposizioni normative” né, tantomeno, l'irrogazione di sanzioni predeterminate (sia pure in un delta sanzionatorio) all'interno del quale il giudice deve esercitare il suo potere discrezionale”*; Sez. Riunite n. 26/2019 cit.).

Si tratta, pertanto, di un'ipotesi di responsabilità risarcitoria classica per la violazione dell'obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito: proprio l'esistenza dell'obbligo di riversamento, infatti, determina giuridicamente la collocabilità del valore rappresentato dal compenso percepito nel patrimonio del danneggiato, così determinandosi una lesione di tale patrimonio per il mancato riversamento, nell'ottica della mancata entrata.

A conferma della natura risarcitoria, d'altra parte, la considerazione che il versamento dei compensi può avvenire anche ad opera dell'Ente erogante, in alternativa al percettore: tale previsione, invero, sarebbe difficilmente conciliabile con una responsabilità di tipo sanzionatorio.

Da quanto esposto deriva, pertanto, l'applicabilità di tutti gli ordinari canoni della responsabilità amministrativa, sostanziali e processuali.

3.4 Così chiarito il contesto di riferimento normativo ed ermeneutico, si può

passare all'esame della fattispecie concreta, i cui elementi costitutivi, sotto il profilo oggettivo, trovano piena rispondenza nel materiale probatorio versato in atti, avendo il convenuto S. svolto incarichi di lavoro autonomo in assenza della rituale autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

Occorre considerare, infatti, che l'autorizzazione presente in atti, ottenuta dal dirigente dei lavori pubblici in data 7 maggio 2009, non appare sufficiente a legittimare l'attività svolta nel corso del decennio, per oltre 60 incarichi professionali.

Il tenore del comma 7 dell'articolo 53, d.lgs. n. 165/2001, infatti, impone un collegamento specifico tra il singolo incarico e la specifica autorizzazione: solo in tal modo, infatti, dettagliando l'incarico per cui si formula istanza autorizzativa, l'amministrazione è posta nelle condizioni di valutare la compatibilità dell'impegno con l'attività principale svolta dal dipendente.

La necessaria verifica di *“insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi”* impone, quindi, che l'istanza sia formulata, e l'autorizzazione rilasciata, per ogni singolo incarico, al più potendosi ammettere un'autorizzazione cumulativa per incarichi dello stesso genere in un limitato arco temporale.

3.5 L'autorizzazione prodotta dal convenuto, d'altra parte, neppure risulta coerente con quanto previsto dal Regolamento comunale all'epoca in vigore (deliberazione Giunta comunale n. 348/2006), il cui articolo 167 attribuisce il potere autorizzatorio al Sindaco. Sotto questo profilo, si deve rilevare che l'autorizzazione del maggio 2009 è in realtà qualificata come mero *“nulla osta”*, evidentemente atto procedurale prodromico la formale autorizzazione, invero mancante.

3.6 Quanto esposto, in ordine alla necessità di specifica autorizzazione per ogni incarico, trova ulteriore conferma nei successivi regolamenti emanati dal comune di Biella: in particolare, il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato con delibera di Giunta n. 3/2011, conferma la disciplina di legge in tema di incompatibilità assoluta di altra attività professionale (art. 145) e di specificità dell'autorizzazione che deve precedere ogni incarico (art. 153).

Ancora, l'art. 158 (Verifiche periodiche) del citato regolamento ha previsto che entro il 28 febbraio di ogni anno i dipendenti che hanno ricevuto incarichi autorizzati nell'anno precedente comunichino al settore personale lo stato dell'incarico rispetto al termine finale posto nella richiesta di autorizzazione, ed ogni altra modifica intervenuta nel corso dell'incarico, come da modello predisposto dal Settore Personale.

Il successivo Regolamento sugli incarichi, approvato con delibera di Giunta n. 13 del 20 gennaio 2014 ha espressamente previsto (art. 6, comma 1) che *“la richiesta di autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra-istituzionali deve essere presentata almeno - trenta giorni prima dalla data di decorrenza dell'incarico”*, così confermando chiaramente il rapporto biunivoco tra autorizzazione e incarico.

Ancora, il successivo articolo 7 disciplina i controlli e l'iter prodromico al rilascio dell'autorizzazione, controlli che risultano individualizzati sullo specifico incarico, risultando incompatibili con la previsione di una sorta di autorizzazione omnibus.

D'altra parte, così concludendo, il successivo articolo 8 vieta il conferimento di incarichi *“quando, nel corso dell'anno solare, siano già stati autorizzati*

	<i>incarichi complessivamente per un numero superiore a tre”</i> : non vi possono	
	essere dubbi, pertanto, circa la specificità dell’autorizzazione per ciascun	
	incarico e che, pertanto, l’autorizzazione generale ottenuta dal convenuto era	
	del tutto illegittima.	
	Il convenuto, quindi, non ha osservato alcuna di queste norme.	
	Alla luce di quanto esposto, pertanto, risulta acclarata l’antigiuridicità oggettiva	
	della condotta imputabile al S..	
	3.7 Quanto all’elemento soggettivo, anche a voler escludere il dolo ammettendo	
	la buona fede del convenuto, ritiene il Collegio che tale ignoranza sia	
	indubbiamente espressione di una colpa grave, essendo inescusabile la	
	negligenza del pubblico dipendente che svolge un’attività ulteriore, in deroga	
	al generale principio di esclusività, senza preoccuparsi di conoscere non solo la	
	disciplina normativa nazionale di riferimento per qualunque pubblico	
	dipendente, ma anche gli stessi regolamenti dell’amministrazione presso cui	
	presta servizio.	
	La conoscenza di tali discipline, infatti, è ragionevolmente doverosa per ogni	
	pubblico dipendente.	
	3.8 In ordine alla quantificazione del danno, correttamente parametrato dalla	
	Procura regionale ai compensi percepiti durante il periodo di riferimento,	
	ritiene il Collegio di dover fare applicazione del potere riduttivo, richiamando,	
	in particolare, la previsione contenuta nell’autorizzazione del 7 maggio 2009	
	nel senso di dispensare il convenuto da ulteriori comunicazioni future circa	
	successivi incarichi. Tale indicazione, seppure non sufficiente a consolidare	
	una valutazione di scusabilità in capo al S., perdurando il giudizio di	
	grave negligenza per l’inosservanza di normative facilmente conoscibili,	
	- pag. 10 di 13 -	

	cionondimeno induce il Collegio ad una riduzione del danno a lui ascrivibile.	
	Parimenti, giustificano l'applicazione del potere riduttivo l'adeguato stato di	
	servizio del convenuto (non contestato dal requirente), l'assenza di	
	contestazioni circa lo svolgimento dell'attività extraistituzionale, la trasparenza	
	dell'attività svolta, la modestia dei compensi percepiti (molti incarichi, tra	
	l'altro, risultano svolti a titolo gratuito) e, infine, il disinteresse serbato	
	dall'Amministrazione a fronte di un'autorizzazione del tutto e palesemente	
	irregolare, espressione di un contesto lavorativo evidentemente non attento alla	
	regolare gestione dei rapporti di lavoro.	
	Alla luce di quanto esposto, ritiene il Collegio di ridurre il danno ascrivibile al	
	convenuto S. ad euro 12.000,00, somma da intendersi già rivalutata alla	
	data della presente pronuncia.	
	4. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo	
	in favore dell'Erario dello Stato.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, in	
	composizione collegiale, definitivamente pronunciando,	
	condanna S.M. al pagamento, in favore del comune di Biella,	
	della complessiva somma di euro 12.000,00 (dodicimila/00), somma già	
	rivalutata, oltre gli interessi legali dal deposito della presente sentenza;	
	Condanna S.M. al pagamento delle spese di giudizio in favore	
	dell'Erario, spese liquidate in euro 510,92 (cinquecentodieci/92).	
	Manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.	
	Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024 con	
	l'intervento dei magistrati:	
	- pag. 11 di 13 -	

	Marco PIERONI	Presidente
	Alessandra OLESSINA	Consigliere
	Cristiano BALDI	Consigliere estensore
	Il Giudice estensore	Il Presidente
	Cristiano BALDI	Marco PIERONI
	<i>F.to digitalmente</i>	<i>F.to digitalmente</i>
	Depositata in Segreteria il 14/03/2024	
	Il Direttore della Segreteria	
	Caterina SCRUGLI	
	<i>F.to digitalmente</i>	
	Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'articolo 52 del d.lgs. 30	
	giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati	
	personali"	
	DISPONE	
	che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di	
	detto articolo 52 nei riguardi delle persone fisiche indicate in sentenza.	
	Torino, <i>data della firma digitale</i>	
	Il Presidente	
	Marco PIERONI	
	<i>F.to digitalmente</i>	
	Su disposizione del Presidente, ai sensi dell'articolo 52 del d.lgs. 30 giugno	
	2003, n. 196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati	
	identificativi delle persone fisiche indicate in sentenza.	
	Torino, 14/03/2024	
	Il Direttore della Segreteria	
	- pag. 12 di 13 -	

