



Repubblica Italiana

62/2026

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello

Composta dai Sigg. magistrati:

Dott. Enrico Torri

Presidente

Dott. Gaetano Fabio Galeffi

Consigliere

Dott. Natale Longo

Consigliere

Dott. Giovanni Comite

Consigliere-relatore

Dott.ssa Beatrice Meniconi

Consigliere

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

sulla citazione in appello iscritta al n. 61471/R.G., proposta dalla

**PROCURA presso la Sezione giurisdizionale regionale per le Marche:**

*appellante*

**contro**

**SBIANCHI Fabio** (C.F. SBNFBA81M26A475S), rappresentato e di-

feso, giusta procura in calce, anche disgiuntamente tra di loro, dagli Avv.ti

Letizi Cristina e Ugolini Chiara, con domicilio digitale, ex art. 28, co. 2 c.g.c.,

agli indirizzi p.e.c. cristinaletizi@pec.ordineavvocatipesaro.it e chiaraugo-

lini@pec.ordineavvocatipesaro.it e domicilio fisico eletto presso lo studio

della prima a Pesaro (PU), in Largo Volontari del Sangue n. 15:

*appellato*

**avverso e per la riforma**

della **sentenza n. 12/2023** della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale

regionale per le Marche, pubblicata il 31 marzo 2023.

**Visti:** l'appello di parte pubblica, la memoria difensiva di parte privata, gli atti tutti di causa;

**Uditi** alla pubblica udienza del 5 marzo 2026, con l'assistenza del segretario dott.ssa Colonnello Simonetta, il Cons. relatore Comite Giovanni e il V.P.G. dott. Cerioni Fabrizio, per l'Ufficio del pubblico ministero.

### **Svolgimento del processo**

**I.** Con la sentenza descritta nei suoi estremi in epigrafe, la Corte regionale per le Marche, con riguardo a una fattispecie di svolgimento di attività extralavorativa all'origine di un pregiudizio da mancata entrata, ha assolto dalla relativa domanda, a spese compensate, **SBIANCHI Fabio**.

**II. I fatti.** Con nota del 22 marzo 2021, la Guardia di finanza di Pesaro ha informato la Procura regionale per le Marche degli esiti delle verifiche eseguite, su richiesta del Dipartimento della funzione pubblica, in materia di compatibilità, cumulo di impieghi e incarichi non autorizzati sul conto di Sbianchi Fabio, dipendente di ruolo a tempo pieno del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Dagli accertamenti sarebbe emerso che il sig. Sbianchi *"ha svolto incarichi extra ufficio come compartecipe nell'impresa FARI di Bottazzo Anna con quota pari a quella del coniuge negli anni 2018, 2019 e 2020, prestando in modo continuativo e prevalente la sua attività di lavoro nell'impresa e partecipando agli utili della stessa"*. In breve, è stato accertato che il suddetto vigile del fuoco, in servizio presso il Comando di Pesaro con regime di impiego a tempo pieno e orario articolato in turni di servizio 12/24 - 12/48 consequenziali (12 ore di servizio, 08:00-20:00, e 24 ore di riposo; 12 ore di servizio, 20:00-08:00, e 48 ore di riposo), ha svolto attività non rientrante nei compiti e doveri di ufficio mai

comunicata all'Ente di appartenenza. Inoltre, dalle risposte pervenute dai principali fornitori e dai clienti della ditta individuale FARI, interpellati mediante questionari dalla Polizia tributaria, e dalle stesse dichiarazioni rese ai militari, nel corso delle operazioni compiute il 12 gennaio 2021, dalla sig.ra Bottazzo, titolare della ditta e coniuge di Sbianchi, sarebbe emerso che l'appellato nel periodo 2018-2020 *"ha compiuto personalmente atti di impresa, sia intrattenendo rapporti diretti con i committenti e i fornitori della ditta medesima, sia eseguendo materialmente i lavori alla ditta commissionati"*. Infine, dalla movimentazione del conto corrente bancario aziendale, intestato alla ditta, e di quello personale intestato a entrambi i coniugi, contraddistinta da una frequenza di operazioni in entrata e in uscita da quello aziendale a quello personale, la Polizia tributaria ha evinto la stretta commistione tra attività d'impresa e dimensione familiare e, quindi, *"la diretta ed effettiva ritrazione, da parte di Sbianchi, del reddito d'impresa prodotto dalla società di fatto dallo stesso costituita con il coniuge, pari alla metà dei ricavi lordi generati dall'attività eseguita in ciascuno degli anni d'imposta verificati, quantificato in € 51.192,00"*. Il Procuratore regionale per le Marche, evincendo dalle emergenze istruttorie condotte foriere di pregiudizio, ha notificato al Vigile del fuoco un invito a dedurre il 30 dicembre 2021. L'ipotesi di responsabilità, negli scritti preliminari, è ricondotta *"alla violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e della disciplina normativa specifica per gli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 64/2012 (recante il Regolamento di servizio del Corpo) e all'art. 7 del decreto del Direttore generale della protezione civile e dei servizi antincendi D.P. 01.01/2001 (recante Norme in materia di incompatibilità e altro), per avere svolto attività extra-impiego incompatibile con il proprio status di dipendente"*

*pubblico, in quanto attinente all'esercizio del commercio, e per non avere riversato nel conto dell'entrata dell'Amministrazione di appartenenza il reddito conseguito dallo svolgimento di tale attività", pari al 50% del reddito lordo d'impresa, ossia a € 51.192,00. Le argomentazioni fornite dal convenibile non sono state ritenute dirimenti per superare le contestazioni, sicché il 17 marzo 2022 la Procura regionale ha depositato l'atto di citazione, con il quale ha contestato "il danno erariale rappresentato dall'omesso versamento del reddito ritratto dall'attività d'impresa, svolta dal sig. Sbianchi nel periodo 2018-2020, in costanza di rapporto d'impiego pubblico a tempo pieno, perciò assolutamente incompatibile con lo status di dipendente pubblico ricoperto, rideterminato (...) in € 49.726,50".*

**III.** La sentenza di prime cure, preliminarmente, ha disatteso alcune eccezioni preliminari. In breve, ha rigettato l'eccezione di *mutatio libelli*, poiché i fatti contestati sono i medesimi e impingono sull'esercizio di attività d'impresa precluso ai pubblici dipendenti. Quanto all'eccezione di incostituzionalità dell'art. 53 del d. lgs. 165/2001, per asserita duplicazione delle misure sanzionatorie, il Collegio regionale ha rilevato che non si configurano dubbi di non conformità alla Carta per via della diversità oggettiva e soggettiva delle fattispecie. Nel merito, la decisione impugnata ha ritenuto necessario verificare se l'attività svolta dal sig. Sbianchi rientrasse in quelle saltuarie rese a favore di familiari, consentite dall'art. 5, lett. d), del D.P. 01/01, con esclusione di quelle *"interferenti con le funzioni istituzionali, a condizione che esse non abbiano i caratteri della continuità, della regolarità e dell'intensità e risulti, specificamente la gratuità delle prestazioni stesse"*, collaborazioni familiari per le quali occorreva comunque la previa autorizzazione, in specie mancante. La sentenza ha richiamato, perciò, l'art.

21, co. 6-ter, del d. l. 269/2003, statuente che gli *“imprenditori artigiani iscritti nei relativi albi provinciali possono avvalersi, in deroga alla normativa previdenziale vigente, di collaborazioni occasionali di parenti entro il terzo grado (...), per un periodo complessivo nel corso dell’anno non superiore a novanta giorni”*. Sicché, benché detta disciplina non consenta, in ogni caso, di derogare al regime autorizzatorio, ha ritenuto che la peculiare articolazione dell’orario lavorativo di Sbianchi presso il Corpo *“potesse astrattamente consentire l’esercizio di attività di extra-impiego per un numero di giorni superiore a 90 nel corso dell’anno; tuttavia, di ciò mancano prove concrete, che avrebbero dovuto essere fornite dalla Procura, aventi il carattere della certezza”*. Pertanto, pur stimando ricorrere *“una collaborazione non meramente occasionale dello Sbianchi all’attività della ditta FARI (...)”*, ha affermato di non poter *“affatto escludere che la stessa sia stata contenuta nel limite temporale massimo, di cui all’art. 21, co. 6-ter del d.l. 269/2003”*.

Quanto all’elemento psicologico, il Collegio ha dedotto che non vi fosse concreta prova che la condotta di Sbianchi fosse stata connotata da dolo poiché considerato *“privo di specifiche cognizioni giuridiche idonee a consentirgli di cogliere la sottile distinzione tra le varie ipotesi di collaborazione e, più in generale, la necessità di chiedere apposita autorizzazione per una collaborazione dichiarata come fornita saltuariamente e a titolo gratuito al proprio coniuge”*, evenienza che colora di colpa lieve la condotta. Di talché, già per tali motivi la domanda risarcitoria non è meritevole di accoglimento. Da ultimo, il Collegio ritiene caratterizzato da notevole criticità anche il profilo della quantificazione della somma che, secondo la Procura, Sbianchi (ai sensi dell’art. 53, co. 7 del d.lgs. 165/2001) avrebbe dovuto riversare nel conto dell’entrata dell’Amministrazione di appartenenza, identificata nel 50% del reddito scaturente dall’attività

d'impresa della ditta FARI e relativo agli anni 2018, 2019 e 2020. La Sezione territoriale, nel precisare che l'importo da riversare, determinato dalla Procura regionale in € 49.726,50, dovrebbe essere ridotto del minor reddito per il 2020 di € 1.355,03, ha rilevato che *"facendo riferimento l'art. 53 al soggetto erogante e al soggetto percettore, non potrebbe automaticamente prendersi in considerazione il reddito d'impresa prodotto dalla ditta FARI, ma, ai fini della quantificazione, della sola componente reddituale, che fosse risultata effettivamente confluita nel conto personale o, comunque, nella specifica disponibilità del socio prestatore d'opera, la cui prova è ovviamente a carico della Procura"*. Dalla disamina della movimentazione del conto corrente bancario dell'impresa e di quello personale dei coniugi, la prima Corte ha inferito che *"le somme confluite sul conto personale cointestato ai coniugi abbiano costituito il contributo fornito dalla moglie Bottazzo Anna al bilancio familiare, risultando, peraltro, assolutamente verosimile che la moglie non paghi il marito che la aiuta, nel tempo libero, nella propria attività lavorativa autonoma"*. Da ultimo, la sentenza ha riferito che il caso all'esame presenta notevoli peculiarità, in quanto *"la Procura ha contestato allo Sbianchi non già di aver svolto un mero incarico, né un'attività imprenditoriale in forma individuale, quanto piuttosto un'attività in una società di fatto e ha formulato la contestazione proprio in considerazione della sua presunta qualità di socio, come conferma la richiesta di risarcimento danno nella misura del 50% del reddito prodotto dalla persona giuridica (la ditta FARI)"*. Questa, tuttavia, non viene a coincidere con il compenso che sarebbe stato corrisposto per l'incarico, come prevede l'art. 53, co. 7, del d.lgs. 165/2001, quanto piuttosto con una quota del reddito d'impresa, risultante dal bilancio della ditta (nel caso specifico il 50%), dando luogo a una duplicazione della sanzione: dapprima a carico della persona

giuridica, ai sensi dell'art. 53, co. 9, e successivamente, nella percentuale del 50% del reddito d'impresa, a carico del presunto socio (Sbianchi), ai sensi del co. 7, causa di alterazione dei presupposti strutturali dell'illecito.

**IV. Si grava della decisione la PROCURA regionale per le Marche,** che lamenta: *"1) Error in iudicando. Falsa ed erronea interpretazione della normativa di riferimento applicabile alla fattispecie concreta. Travisamento dei fatti. Ingiustizia manifesta (in riferimento al capo 4)".* In breve, rileva l'errore interpretativo e il travisamento dei fatti in cui sarebbe incorso il primo giudice che, in luogo *"di far discendere dagli elementi probatori acquisiti le necessarie conseguenze prospettate dalla Procura regionale"*, fa applicazione dell'art. 21, co. 6-ter del d.l. 269/2003, ritenuto inconferente rispetto alla vicenda in esame poiché tra i coniugi non è configurabile alcun rapporto di parentela e la norma è di stretta interpretazione. In specie, perciò, *"il reale imprenditore, conoscitore del mestiere e del settore merceologico in questione (carpenteria in legno), era il sig. Sbianchi e non sua moglie, intestataria della ditta FARI e priva di esperienza e competenze in materia (...), di cui il primo si è avvalso come <schermo> per svolgere l'attività d'impresa di cui si tratta che gli era assolutamente vietata in ragione del suo status di dipendente pubblico. Attività d'impresa che Sbianchi ha potuto condurre proprio grazie a quella <peculiare articolazione dell'orario lavorativo>".* Inoltre, nell'applicare l'art. 21, co. 6-ter, il primo giudice ha affermato che *"sarebbe stata comunque necessaria l'autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza"*, senza però trarne le necessarie conseguenze. Con un secondo motivo denuncia: *"2) Error in iudicando (...). Illogicità, travisamento dei fatti e contraddittoria motivazione in ordine alla ritenuta assenza dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa contestata al sig. Sbianchi sotto il profilo della*

manca di prova della natura dolosa della condotta tenuta dal medesimo (in riferimento al capo 4.7)". Osserva che la condotta del sig. Sbianchi è rimproverabile a titolo di dolo, proprio per le non veritiere e incomplete "dichiarazioni rese dal medesimo nel modulo che gli fu sottoposto dall'Ufficio centrale ispettivo del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e in cui ha dichiarato di svolgere saltuariamente e gratuitamente attività lavorativa in favore della moglie, lavoratrice autonoma (...)". Dagli atti emerge, invece, che la moglie dell'appellato, titolare della ditta FARI, per sua stessa ammissione, non possedeva alcuna competenza, né generica né specifica, nel settore della carpenteria in legno; l'impresa disponeva poi di un solo apprendista con un contratto di 20 ore settimanali, il cui tutor risultava essere la sig.ra Bottazzo, che non possedeva specifiche competenze; i riscontri effettuati dalla Guardia di finanza presso la clientela della FARI, "confermano la presenza costante e operativa di Sbianchi in quasi tutti i cantieri nei quali è stato chiesto l'intervento della ditta". Con un terzo motivo il Requirente regionale lamenta: "**3) Errores in iudicando (...): A) Travisamento dei fatti e contraddittorietà (capo 5 della sentenza)"; "B) Erronea qualificazione giuridica dei fatti ed errata interpretazione e conseguente applicazione delle disposizioni del d.lgs. 165/2001 (...) (capi 6 e 7)".** Con riguardo alle segnalate criticità, che caratterizzerebbero "anche il profilo relativo alla quantificazione della somma che (...) l'appellato avrebbe dovuto riversare nel conto dell'entrata dell'Amministrazione dei vigili del fuoco, individuata nel 50% del reddito scaturente dall'attività d'impresa (...)", osserva che l'Ufficio requirente, poiché Sbianchi ha svolto attività d'impresa dietro lo schermo della ditta individuale FARI intestata formalmente alla moglie, sig.ra Bottazzo, "ha ricondotto la vicenda fattuale nello schema della società in nome collettivo di fatto tra la ditta individuale

*FARI e il sig. Sbianchi, che ha esercitato indirettamente (vale a dire operando come socio amministratore di fatto o occulto) l'attività d'impresa in questione". A tal riguardo, le risultanze istruttorie confermano che l'appellato "amministrasse la società in nome collettivo di fatto costituita con la ditta individuale FARI (...)"*. In ragione di questo, la disciplina codicistica stabilisce, da un lato, che "la ripartizione dei guadagni e delle perdite tra i soci si presume uguale (art. 2263 c.c.)"; dall'altro, che "salvo patto contrario ciascun socio ha diritto a percepire la sua parte di utili dopo l'approvazione del rendiconto (art. 2262 c.c.)". Essendo Sbianchi socio amministratore (ancorché di fatto) e dunque imprenditore, non già collaboratore della ditta FARI, ha errato il primo giudice nel ritenere che "al fine del perfezionamento della fattispecie di responsabilità amministrativa contestata sia necessaria la prova che il medesimo abbia percepito concretamente un compenso".

In conclusione, "l'individuazione da parte della Procura del reddito netto (...) di impresa quale base per il calcolo della quota di reddito, pari al 50%, imputata al sig. Sbianchi per effetto dell'esercizio, a egli vietato in maniera assoluta, dell'attività d'impresa di cui si discorre, rinviene il proprio fondamento non solo nei già citati artt. 2262 e 2263 c.c., ma anche nei commi 1, 2, 3, lett. b), dell'art. 5 del d.P.R. n. 917/1986 del tempo (Testo unico imposte sui redditi), i quali stabiliscono, rispettivamente, che: <i redditi delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua partecipazione agli utili> (co. 1); <se il valore dei conferimenti non risulta determinato, le quote si presumono uguali> (co.2); <Ai fini delle imposte sui redditi le società di fatto sono equiparate alle società in nome collettivo o alle società semplici secondo che abbiano o non abbiano per oggetto l'esercizio di attività commerciali> (co. 3, lett. b)". Da ultimo, la Procura regionale,

*“ai fini dell’applicazione delle conseguenze previste dall’art. 53, co. 7 del d.lgs. 165/2001 anche ai casi di svolgimento, da parte dei dipendenti pubblici, di attività (...) vietate (come quella d’impresa commerciale), ha del tutto correttamente scomputato dal reddito d’impresa prodotto dalla società di fatto costituita dai coniugi Sbianchi-Bottazzo la quota parte del reddito spettante all’appellato sulla base delle presunzioni normative citate (artt. 2262 e 2263 c.c., art. 5, commi 1, 2 e 3, lett. b, del d.P.R. n. 917/1986), che, dunque, corrisponde al quantum che egli è tenuto a versare nel conto dell’entrata dell’Amministrazione di appartenenza”. Conclude per la condanna dell’appellato al pagamento di € 49.726,50, oltre agli accessori di legge e alle spese di giustizia di entrambi i gradi di giudizio.*

**V.** Resiste al gravame **SBIANCHI** Fabio, costituitosi con memoria difensiva datata 11 febbraio 2026 e depositata il 12 febbraio seguente, con il patrocinio, anche disgiunto tra di loro, degli Avv.ti Ugolini Chiara, che ha sottoscritto digitalmente la comparsa, e Letizi Cristina. I due patroni, il precedente 23 luglio 2025, hanno autenticato la firma dell’interessato all’atto del conferimento della procura alle liti volta ad avversare la citazione in appello. L’appellato insta per la declaratoria di inammissibilità di domande e di nuovi motivi, per il rigetto integrale dell’impugnativa e per la conferma della sentenza con il favore delle spese di entrambi i gradi.

**VI.** Alla pubblica udienza odierna, nessuno comparso per l’appellato (atteso che l’Avv. Ugolini Chiara con nota del 4 marzo 2026 ha delegato l’Avv. Angelucci Maria Rita, non iscritta all’Albo dei cassazionisti), il rappresentante della Procura generale ha chiesto l’accoglimento dell’appello e concluso, perciò, come da verbale. Al termine della discussione la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

## Motivi della decisione

[1] *In limine litis*, il Collegio deve farsi carico dell'ammissibilità della comparsa di costituzione e risposta del sig. Sbianchi, in quanto questione propedeutica all'esame delle argomentazioni nella stessa contenute, rilevabile anche d'ufficio dal giudice in ogni stato e grado del processo, poiché proposta e sottoscritta digitalmente da un avvocato non abilitato a difendere dinanzi alle giurisdizioni superiori. In punto di diritto, il patrocinio legale è disciplinato nell'art. 28 del Codice di giustizia contabile statuente al co. 1 che: *"Nei giudizi davanti alla Corte dei conti è obbligatorio il patrocinio di un avvocato, ove non diversamente previsto dalla legge"* (il *"diversamente previsto"* allude ai giudizi pensionistici di primo grado, per i quali l'art. 157, co. 1 c.g.c. consente che: *"Il ricorso può essere proposto anche senza patrocinio legale, ma il ricorrente non può svolgere oralmente, in udienza, le proprie difese. L'assistenza legale può essere svolta da professionisti iscritti all'albo degli avvocati"*); al co. 2, dispone che: *"Per i giudizi davanti alle sezioni giurisdizionali di appello e alle Sezioni riunite è obbligatorio il ministero di un avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori (...)"*. L'art. 190, co. 3 c.g.c. prevede, inoltre, che: *"L'atto di appello (...) va sottoscritto, a pena di inammissibilità, da un avvocato ammesso al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione"*. Relativamente alla costituzione in un giudizio di appello, l'art. 191, co. 1 c.g.c. prevede, invece, che la medesima *"(...) avviene secondo le forme e i termini previsti per i procedimenti in primo grado"*; pertanto, l'art. 90, co. 1 c.g.c. dispone che: *"Il convenuto deve costituirsi a mezzo del procuratore, o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell'udienza (...)"*. Di talché, fatti i debiti mutamenti, l'appellato può costituirsi in detto grado a mezzo di un

procuratore iscritto nell'albo speciale degli avvocati abilitati innanzi alle giurisdizioni superiori (comunemente detto Albo speciale dei cassazionisti), il cui registro è tenuto presso il Consiglio nazionale forense (C.N.F.), mentre le modalità di accesso sono regolate dalla l. n. 247/2012, in particolare dall'art. 22. Tale patrocinio 'speciale' deve poi contrassegnare già il momento preliminare della tutela, ossia la fase di ricezione della procura e dell'autentica della sottoscrizione, pena l'impossibilità di svolgere la funzione difensiva per difetto dello *ius postulandi* (potere di stare in giudizio) e, quindi, preclusiva anche della facoltà di nominare un proprio sostituto processuale per attività che non è abilitato a svolgere in proprio. Sicché, la parte interessata (in ipotesi, Sbianchi Fabio), risultata vittoriosa in prime cure e che vuole resistere all'appello del Procuratore regionale per ottenere la conferma della sentenza, deve farlo con l'assistenza di un avvocato cassazionista sottoscrittore in detta qualità della comparsa di costituzione. La sottoscrizione da parte di un legale non abilitato impinge, infatti, sull'instaurazione di un valido rapporto processuale *a latere* appellato, con effetti di decadenza della parte dalla possibilità di resistere al gravame ritualmente proposto da controparte (Cass. 15338/2012, C.N.F. 135/2018), mentre la mancata contestazione dell'inammissibilità da parte del Procuratore generale non sana il grave vizio dell'atto (Cass. 11666/2015, 12155/2004, 11227/2003). Le implicazioni per l'appellato sono quelle di non potersi difendere efficacemente, restando sostanzialmente contumace. In specie, risulta che la procura alle liti, su foglio separato allegato alla memoria difensiva, è stata conferita, congiuntamente e disgiuntamente, agli Avv. ti Letizi Cristina e Ugolini Chiara, i quali hanno autenticato la firma autografa

del mandante in epigrafe generalizzato. All'esito del rilascio della procura, la successiva comparsa di costituzione reca l'indicazione grafica dei due patroni ed è sottoscritta digitalmente dal solo Avv. Ugolini Chiara, che ha poi provveduto a riversarla nel fascicolo *on-line* il 12 febbraio 2026. Tuttavia, dalla stampa estratta dall'interrogazione del sito *web* del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Pesaro (acquisita dalla segreteria della Sezione il 19 febbraio 2026 e verificata dal Collegio) e dalle successive richieste con posta certificata del 25 febbraio e del 2 marzo 2026, rispettivamente, alla segreteria dell'Ordine degli avvocati di Pesaro e al Consiglio nazionale forense, riscontrate il 27 febbraio e il 2 marzo 2026, è emerso che i suindicati patroni non sono iscritti all'Albo dei patrocinanti presso le Magistrature superiori, con conseguente impossibilità di svolgere la funzione difensiva nel procedimento di appello, inclusa quella di nominare un sostituto processuale, come avvenuto con l'atto di delega del 4 marzo 2026. A tale stregua, in applicazione dell'art. 28 co. 2 c.g.c. e per costante giurisprudenza, la comparsa di costituzione in appello non sottoscritta da un legale abilitato è da ritenere inammissibile, con conseguente impossibilità della stessa di poter assolvere al corretto esercizio della sua funzione giurisdizionale. L'onere di un'allegazione contraria grava (chiaramente) sui difensori interessati, che devono produrre una certificazione da cui risulti tale potere; in assenza della quale la memoria difensiva non produce gli effetti di una valida costituzione e non può, quindi, essere presa in esame, rimanendo l'appellato sostanzialmente contumace, atteso che l'appello del Procuratore e il decreto di fissazione dell'udienza sono stati ritualmente notificati il 21 marzo 2024 e il 20 agosto 2025.

[2] Nel merito, il gravame, articolato in tre motivi da trattare

congiuntamente attesa la connessione logico-giuridica, quand'anche fondato nelle *rationes motivandi*, ossia nelle argomentazioni inducenti alla riforma delle *rationes decidendi* della prima sentenza, non consente di pervenire a una statuizione risarcitoria di condanna dovendo il Collegio tenere conto della sopravvenuta pronuncia delle SS.RR. n. 1/2025/QM/Proc.

**[2.1]** Preliminarmente, il Collegio è tenuto a verificare la conformità a diritto della qualificazione operata dal primo giudice della domanda giudiziale, dalla quale è derivata l'inesistenza dell'ipotesi risarcitoria da mancata entrata, avendo fatto rientrare l'attività svolta dal prevenuto non nell'esercizio dell'attività d'impresa bensì in una semplice collaborazione occasionale, ritenuta per la circostanza soggetta ad autorizzazione senza dedurne, con metodica poco coerente, le conseguenze previste dall'art. 53, co. 7 del d.lgs. n. 165/2001.

La Sezione osserva che l'interpretazione e la qualificazione della domanda giudiziale, non diversamente dall'esegesi delle eccezioni e delle deduzioni delle parti, danno luogo a un giudizio di fatto riservato al giudice di merito. Quest'ultimo, nell'esercizio di tale potere, non è condizionato dalle espressioni adoperate dalla parte, avendo il potere-dovere di accertare e valutare il contenuto sostanziale della pretesa quale desumibile non solo dal tenore letterale degli atti, ma anche dalla natura delle vicende rappresentate e dal provvedimento concreto dalla medesima chiesto (*ex plurimis*, Cass. n. 27428/2005 e n. 31630/2023). Di talché, il giudice deve interpretare la domanda per qualificarla correttamente, in termini logici e con motivazione rispettosa del minimo costituzionale imposto dall'art. 111, co. 6 Cost. (Cass. 19765/2022), cercando la volontà effettiva: non contano solo le formule

simboliche, ma l'intero contesto dell'atto e le argomentazioni delle parti; gli unici limiti che incontra il giudice nell'esercizio di detta prerogativa sono quelli di non poter sostituire d'ufficio a quella esercitata un'azione diversa e di non violare il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato. Nella fattispecie all'esame, la sentenza impugnata ha interpretato la domanda giudiziale in termini giuridicamente non persuasivi, avendo certificato lo svolgimento, da parte del sig. Sbianchi, di collaborazioni occasionali, in violazione sia dei fatti dedotti e allegati, che dell'invocato art. 21, co. 6-ter del d.l. n. 269/2003. Intanto, la corretta applicazione della suindicata disposizione non deve essere compulsata necessariamente dalla parte, che ove sollevi in appello per la prima volta l'inapplicabilità della norma non incorrerebbe in alcuna preclusione processuale. Spetta infatti al giudice, di ogni ordine e grado, la ricerca delle norme in cui sussumere la fattispecie a giudizio e la definizione della loro latitudine applicativa alla stregua del principio *iura novit curia*. Detto principio ("il giudice conosce le leggi"), che consente al giudicante (anche di appello) di riqualificare giuridicamente i fatti dedotti dalle parti senza cambiarne il senso, trova il suo fondamento normativo nell'art. 95, co. 1 c.g.c. (art. 113, co. 1 c.p.c.), che gli impone di seguire le norme di diritto nel pronunciare sulla causa: "*Nel decidere sulla causa il giudice pronuncia secondo diritto (...)*". Di talché, la corretta applicazione di una norma giuridica rientra nelle prerogative del giudice, anche di appello, indipendentemente dalla contestazione o dalla qualificazione proposta dalle parti. La giurisprudenza di legittimità è costante: "*In materia di procedimento civile [i.e. contabile], l'applicazione del principio iura novit curia, di cui all'art. 113, co. 1 c.p.c., importa la possibilità per il*

*giudice di assegnare una diversa qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti dedotti in lite, nonché all'azione esercitata in causa, ricercando le norme giuridiche applicabili alla concreta fattispecie sottoposta al suo esame, potendo porre a fondamento della sua decisione principi di diritto diversi da quelli erroneamente richiamati dalle parti. Tale principio deve essere posto in immediata correlazione con il divieto di ultra o extra-petizione, di cui all'art. 112 c.p.c., in applicazione del quale è invece precluso al giudice pronunciare oltre i limiti della domanda e delle eccezioni proposte dalle parti, mutando i fatti costitutivi o quelli estintivi della pretesa, ovvero decidendo su questioni che non hanno formato oggetto del giudizio e non sono rilevabili d'ufficio, attribuendo un bene non richiesto o diverso da quello domandato" (ex aliis, Cass. n. 5832/2021).*

Ciò premesso, l'art. 21, co. 6-ter del d.l. n. 269/2003, come integrato dalla legge di conversione n. 326/2003, prevede che gli imprenditori artigiani possono avvalersi, "in deroga alla normativa previdenziale vigente, di collaborazioni occasionali di parenti entro il terzo grado, aventi anche il titolo di studente, per un periodo complessivo nel corso dell'anno non superiore a novanta giorni". Nel seguito, la norma chiarisce che dette collaborazioni "devono avere carattere di aiuto, a titolo di obbligazione morale e perciò senza corresponsione di compensi ed essere prestate nel caso di temporanea impossibilità dell'imprenditore artigiano all'espletamento della propria attività lavorativa. È fatto, comunque, obbligo dell'iscrizione all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali". La suindicata disposizione contiene dei requisiti e delle eccezioni applicative, incluso il periodo di collaborazione non superiore a novanta giorni, che il primo giudice non può dare per provati *ex se*, spettandone la prova alla parte privata, che ne ha rivendicato l'applicazione, e non al Procuratore regionale. La norma, tuttavia, nell'ipotesi a giudizio è

anche del tutto inconferente, ove si consideri che tra i *“parenti entro il terzo grado”* non può rientrare il coniuge, non sussistendo alcun rapporto di parentela tra gli stessi: avendo la norma carattere derogatorio non può darsene un’interpretazione estensiva volta a ricomprendere nel suo ambito anche la collaborazione del coniuge. Del resto, la mera partecipazione di un coniuge all’attività di impresa interamente imputata all’altro finisce per integrare, inevitabilmente, la fattispecie dell’impresa familiare (art. 230 bis c.c.), con la conseguenza che detto soggetto (*i.e.* quello che in modo continuativo svolge la sua attività di lavoro nell’impresa) *“partecipa agli utili (...) e ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell’azienda”*. In altri termini, l’attività svolta dal collaboratore familiare può ritenersi occasionale in virtù non dello *status* soggettivo di lavoratore a tempo pieno, bensì per la durata o la frequenza limitata delle prestazioni di collaborazione con l’impresa familiare. Nel settore dell’artigianato, come detto, viene in rilievo l’art. 21, co. 6 *ter* della l. n. 326/2003, che configura la collaborazione occasionale come avente mero *“carattere di aiuto, a titolo di obbligazione morale”* e, quindi, accanto all’esclusione dalla copertura previdenziale, non prevede nemmeno alcun compenso a favore del collaboratore familiare, che deve tuttavia necessariamente iscriversi all’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali ai sensi del d.P.R. n. 1124/1965. In disparte la preclusione applicativa dianzi descritta, non risulta provata, per la rappresentata collaborazione, l’iscrizione del sig. Sbianchi all’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la temporanea impossibilità lavorativa dell’imprenditore artigiano, il non superamento dei 90 giorni annui di collaborazione, requisiti tutti da provare

a cura dello stesso, mentre in specie appare integrata una vera e propria sostituzione dell'imprenditore, non potendosi configurare perciò la prestazione del sig. Sbianchi come un semplice ausilio al medesimo. Invero, dai fatti dedotti e allegati emerge che nel periodo 2018-2020 Sbianchi ha svolto attività extra-impiego assolutamente incompatibile con il proprio *status* di dipendente pubblico, in quanto riconducibile all'ipotesi vietata, in generale, dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 e, nello specifico settore, dall'art. 7, co. 1, lett. a) e j), del D.P. n. 01.01 del 17 luglio 2001. In particolare, gli esiti dell'accertamento svolto dalla Guardia di finanza (di cui all'informativa del 22 marzo 2021), condivisi dalla Procura regionale e disattesi dalla sentenza, confermano pianamente che le prestazioni svolte dal Vigile del fuoco integrano quelle di un socio di fatto della ditta individuale "FARI" di Bottazzo Anna, in quanto univocamente convergenti nell'attestare il ruolo preponderante del medesimo nell'attività commerciale formalmente riferibile al coniuge, per aver reso con continuità e professionalità prestazioni sia 'esecutive', correlate all'oggetto dell'attività della ditta FARI (realizzazione di tetti in legno per l'edilizia), che 'gestionali', afferenti dunque a profili amministrativo-contabili e negoziali della ditta. Inoltre, la quasi totalità dei clienti e fornitori (14 soggetti su un totale di 16) della ditta individuale FARI, che hanno risposto ai questionari imposti dagli artt. 32, co. 1, punti 8 e 8 *bis* del d.P.R. n. 600/1973 e 63 del d.P.R. n. 633/1972, hanno confermato che era il sig. Sbianchi a eseguire i lavori commissionati alla ditta FARI; alcuni di questi hanno riferito, altresì, che Sbianchi ha curato, in alcune circostanze, anche gli aspetti negoziali e amministrativo-contabili inerenti ai lavori commissionati (preventivi e contrattazione, riscossione in contanti

delle fatture emesse non pagate con bonifici, consegna di assegno per pagamento materiali acquistati, come da informativa del 22 marzo 2021).

Inoltre, sebbene non sia contestato che in alcune occasioni il sig. Sbianchi sia stato coadiuvato dal dipendente sig. Harfachi Simouhamed, inquadrato con la mansione di "Apprendista carpentiere in legno", il Piano formativo indicava come "tutor" per lo svolgimento della formazione *on the job* e in affiancamento la sig.ra Bottazzo, titolare della ditta, la quale, tuttavia, non risulta che possedesse all'epoca alcuna generica o specifica competenza in materia di carpenteria edile, in particolare nella carpenteria in legno. In realtà, a tale incumbente formativo doveva provvedere il socio di fatto della ditta individuale FARI, sig. Sbianchi Fabio, il quale, diversamente dalla sig.ra Bottazzo, "conosce l'attività [ristrutturazioni edili e realizzazioni di piccoli fabbricati e strutture in legno] sin da ragazzo avendo collaborato in imprese familiari che svolgevano tale lavoro" (cfr. dichiarazioni rese a verbale dalla sig.ra Bottazzo alla Polizia tributaria il 12 gennaio 2021). I fatti descritti e allegati sono, perciò, inequivocamente dimostrativi che il reale imprenditore, conoscitore del mestiere e del settore merceologico in questione (carpenteria in legno), fosse il sig. Sbianchi e non la sig. Bottazzo Anna (coniuge), intestataria della ditta e verosimilmente priva di esperienza e competenze in materia (la ditta ha iniziato l'attività nel 2018 e nel mese di agosto 2020 è stata ceduta poiché era imminente l'assunzione della titolare come insegnante nella Scuola statale, avvenuta nel mese di settembre dello stesso anno), di cui il primo si è avvalso come schermo per svolgere l'attività d'impresa, assolutamente preclusa dal suo *status* di dipendente pubblico e favorita dalla peculiare articolazione dell'attività lavorativa istituzionale. Infine, la

commistione tra il conto corrente bancario della ditta FARI e quello dei coniugi Sbianchi-Bottazzo, comprova, ove anche ve ne fosse bisogno, che ambedue i coniugi intendessero i ricavi (e dunque il relativo reddito) generati dall'attività commerciale, formalmente riferita alla ditta individuale, come espressione e prodotto di un'attività economica svolta in comune. In definitiva, l'attività che il sig. Sbianchi Fabio risulta avere svolto integra l'esercizio del commercio in forma d'impresa mediante la costituzione di fatto di una società in nome collettivo con il coniuge, sig.ra Bottazzo, titolare della ditta individuale FARI, vietato ai dipendenti pubblici dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 e dalle norme di settore dei Vigili del fuoco sopra richiamate.

**[2.2]** La condotta dianzi descritta è rimproverabile al Vigile del fuoco a processo, diversamente da quanto opinato in sentenza, a titolo di dolo. Il giudicante osserva che ancor prima delle modifiche apportate dall'art. 21 del d.l. n. 76/2020, la giurisprudenza aveva seguito un'interpretazione del dolo erariale come consapevolezza e volontà dell'azione o dell'omissione *contra legem*, con riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche che devono, anche queste, essere volute (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 510/2004). Sicché, le modifiche apportate dalla novella del 2020 hanno semplicemente trasposto in ambito erariale il riferimento al concetto di dolo penalistico, essendo stato chiarito per volontà normativa che *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*, non sussistendo dubbi sull'insufficienza dell'accertamento in ordine alla volontarietà della sola condotta antigiuridica ai fini della qualificazione in termini dolosi della responsabilità amministrativa (art. 1, co.

1 l. n. 20/1994). Anche il dolo eventuale è compatibile in quest'ultima forma di responsabilità, quale prefigurazione e accettazione del possibile verificarsi dell'evento lesivo da parte del soggetto agente, certamente ricavabile dalle modalità e dalle circostanze della condotta. Accedendo alle categorie assorbite dal settore della disciplina penalistica, emerge anzi che il dolo eventuale costituisce, per prassi in ambito amministrativo-contabile, la figura probabilmente più diffusa e più frequente di condotta intenzionale del reo. In breve, *"il dolo eventuale consiste nella volontà non dissuasata dalla rappresentazione dell'evento, accettato nell'evenienza del suo realizzarsi"* (Corte dei conti, Sez. II di app. n. 308/2021). Ai fini della prova della condotta intenzionale soccorrono alcuni *"indicatori spia"* rilevanti, tratti dalle categorie generali del diritto penale (Cass. S.U. penali n. 38343/2014) e da adattare allo specifico settore della responsabilità amministrativa. Ci si riferisce a precisi e differenti indicatori di circostanze legate all'azione, quali:

- i*) le modalità che hanno contraddistinto la violazione (come l'utilizzo distorto di istituti);
- ii*) la durata e la ripetizione nel tempo della condotta illecita, se è vero che una protrazione continua del comportamento antiggiuridico potrebbe indurre a ritenere dimostrata proprio l'accettazione dell'evento lesivo (Corte dei conti, Sez. III di app. n. 11/2022);
- iii*) la probabilità che si verifichi l'evento: se dalla condotta in concreto tenuta è evidente il conseguente danno alle finanze pubbliche (in senso lato), è altamente probabile che l'evento commesso dal soggetto agente sia stato, quanto meno previsto e accettato. In specie, non è validabile quanto affermato dal primo giudice secondo cui la condotta del sig. Sbianchi non sarebbe rimproverabile né a titolo di dolo né a titolo di colpa grave ma, tutt'al

più, di colpa lieve, proprio per le inverosimili risposte date dal medesimo, nel modulo che gli fu sottoposto dall'Ufficio centrale ispettivo del Corpo, *"di svolgere saltuariamente e gratuitamente attività lavorativa in favore della moglie, lavoratrice autonoma"*, che non trovano conferma nei fatti dedotti e allegati.

Invero, 1) la moglie del sig. Sbianchi, titolare della ditta FARI, per sua stessa ammissione, non possedeva alcuna competenza, né generica né specifica, nel settore della carpenteria in legno. La stessa ha dichiarato che l'impresa è stata aperta *"poiché mio marito conosce l'attività sin da ragazzo avendo collaborato in imprese familiari che svolgevano tale lavoro"*, perciò l'apertura della ditta è dovuta alle pregresse esperienze di settore del marito; 2) la ditta FARI disponeva di un solo apprendista con un contratto di 20 ore settimanali, il cui tutor risultava essere la moglie dell'appellato, priva però delle necessarie competenze nella carpenteria in legno; 3) i riscontri acquisiti dalla Guardia di finanza presso la clientela hanno confermato la presenza costante e operativa del sig. Sbianchi in quasi tutti i cantieri nei quali è stato chiesto l'intervento della ditta. La documentazione agli atti supporta, perciò, la ricorrenza di circostanze o indicatori spia inevitabilmente rilevanti che, valutati unitariamente, depongono per l'idea della piena consapevolezza in capo al Vigile del fuoco, sig. Sbianchi, sia dell'antigiuridicità della condotta che del relativo pregiudizio (allo stato della giurisprudenza, anche nomofilattica, del tempo) per l'amministrazione di appartenenza. Difatti, le modalità della condotta antigiuridica dianzi descritta, la sostanziale non veridicità delle dichiarazioni rese nel modulo che gli fu sottoposto dagli Uffici del Corpo, attestanti la consapevolezza di svolgere non attività saltuarie di semplice collaborazione bensì d'impresa, la durata e la ripetizione nel tempo della

condotta, quale vero imprenditore e socio di fatto della ditta individuale FARI, con almeno 14 interventi diretti presso la clientela in tre anni, integrano sicuri indici della probabilità del verificarsi di un danno (da mancata entrata) e connotano la condotta serbata come dolosa.

[2.3] Da ultimo, il Collegio conviene anche sulla fondatezza del terzo motivo di gravame, anche se non può pervenire a una statuizione di condanna. La sentenza impugnata rileva che alla configurabilità di una responsabilità amministrativa nel senso prospettato dall'Attore pubblico *"osta la peculiarità della fattispecie in esame non riconducibile ai commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001"*. Difatti, osserva che la Procura *"ha contestato a Sbianchi non già di aver svolto un mero incarico, né un'attività imprenditoriale in forma individuale, quanto piuttosto un'attività in una società di fatto, con richiesta di risarcimento (...) nella misura del 50% del reddito prodotto dalla persona giuridica (la ditta FARI)"* A tale stregua, detta richiesta non viene a coincidere con il compenso che sarebbe stato corrisposto per l'incarico, come prevede invece l'art. 53 co. 7 del d.lgs. 165/2001, quanto piuttosto con una quota del reddito d'impresa risultante dal bilancio della ditta, evenienza che integrerebbe *"una duplicazione della sanzione: dapprima a carico della persona giuridica (la ditta FARI), ai sensi dell'art. 53, co. 9, e successivamente, nella percentuale del 50% del reddito d'impresa, a carico del presunto socio (Sbianchi), ai sensi del co. 7 (...)"*.

La Corte condivide l'argomentare del Procuratore regionale. Invero, la *ratio* sottesa alle previsioni dei commi 7 e 9 non è affatto sovrapponibile poiché per la prima disposizione è da rinvenire non tanto nell'esigenza di sanzionare, nelle forme ivi previste, la violazione del dipendente pubblico di un divieto legislativo, quanto in quella di sterilizzare, da un punto di vista

patrimoniale, i vantaggi di tale natura che illegittimamente (o illecitamente) il dipendente pubblico ha conseguito per effetto della dolosa violazione del divieto di svolgere, in costanza di rapporto d'impiego, attività assolutamente (prima della recente sopravvenienza nomofilattica) o relativamente incompatibili con il proprio *status* di dipendente pubblico. Il co. 9 è diretto invece a sanzionare, con una pena pecuniaria pari al doppio del compenso, una violazione di carattere 'formale', integrata cioè dal semplice fatto di un privato che abbia conferito un incarico (in senso lato, inclusivo dell'attività d'impresa) a un dipendente pubblico senza avere ottenuto preventivamente l'autorizzazione dell'Amministrazione presso cui il medesimo presta servizio. Non si assiste, perciò, ad alcuna duplicazione se il recupero delle somme e la sanzione puniscono condotte distinte. Il *bis in idem* vi sarebbe solo nel caso in cui il soggetto privato fosse obbligato a pagare due volte le stesse somme: una al dipendente e una all'amministrazione di appartenenza dello stesso (obbligo di riversamento previsto al co. 7, alternativamente, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore). La sanzione per l'ente erogante (pari al doppio del compenso, in ipotesi determinata in € 30.635,47) è separata e distinta dall'obbligo di recupero delle somme verso il dipendente. Nel comma 9, il legislatore delegato non ha previsto la sanzione allo scopo di contrastare "violazioni sostanziali": per questo motivo la potestà punitiva è affidata a un soggetto pubblico diverso (Agenzia delle entrate, mentre le somme riscosse sono acquisite al bilancio del M.E.F.) da quello preposto a valutare la compatibilità tra l'incarico esterno e le normali funzioni istituzionali, in quanto titolare del potere di rilasciare l'autorizzazione o di negarla al cospetto di conflitti di interesse ovvero di attività extralavorativa

in assoluto non autorizzabile (Cass. 18206/2020).

[2.4] Le rassegnate argomentazioni non autorizzano, pur nella fondatezza dei motivi di appello, a statuire un obbligo di riversamento, a carico di Sbianchi Fabio e in favore dell'Amministrazione di appartenenza, di quanto percepito a titolo di reddito d'impresa, imputato dalla legge a ciascun socio indipendentemente dalla percezione (art. 5, d.P.R. 917/1986). Il Collegio, invero, pur aderendo a una rilettura evolutiva del concetto di attività "assolutamente incompatibile", sino a ora rigidamente parametrata all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 (e norme di settore), ravvisa che a tale statuizione osti il sopravvenuto intervento nomofilattico delle SS.RR., di cui alla sent. n. 1/2025/QM/Proc, del 22 gennaio 2025. Infatti, l'emersione di contrasti orizzontali tra le Sezioni giurisdizionali di appello, sulla corretta esegesi dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, ha indotto la Procura generale a deferire alle Sezioni riunite una questione di massima, ai sensi dell'art. 114, co. 3 c.g.c., innervata in un giudizio pendente dinanzi alla Sezione prima giurisdizionale di appello. Il giudice della nomofilachia, con la suindicata decisione, ha affermato il seguente principio di diritto: *"L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte ex art. 53, commi 7 e 7-bis del dl d.lgs. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni d'incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili"*. Sicché, per gli incarichi assolutamente non autorizzabili (come quello di causa) gli effetti in sede erariale, al cospetto dei requisiti di legge, possono,

eventualmente, consistere nella risarcibilità del danno patrimoniale riferibile alla violazione del dovere di esclusività e all'indebita percezione di emolumenti retributivi e non, quindi, nel riversamento del reddito percepito per l'esecuzione degli stessi. In breve, il danno erariale derivante dallo svolgimento di attività d'impresa, radicalmente incompatibile con quella istituzionale di vigile del fuoco a tempo pieno, non può essere automaticamente identificato nel compenso/reddito percepito, ma deve essere accertato in concreto, con verifica della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e con prova effettiva del pregiudizio arrecato all'amministrazione, anche sotto il profilo della dispersione di energie lavorative o dell'alterazione del sinallagma contrattuale. Il danno, così accertato, può coincidere, nei casi più gravi, con l'intera retribuzione istituzionale erogata, ovvero, in situazioni di minore intensità, corrispondere all'inutile esborso sostenuto dall'Ente di appartenenza per remunerare il rapporto di esclusiva, o alle voci aggiuntive pagate per compensare l'impegno apparentemente profuso, ma non può mai essere considerato *in re ipsa* né automaticamente predeterminato *ex lege*. La decisione delle Sezioni riunite plasma, perciò, un principio di diritto che vincola sul piano interpretativo tutte le sezioni, incluse quelle di appello, applicabile ai giudizi pendenti, atteso che le Sezioni riunite hanno il compito di assicurare "l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile" (art. 11, co. 1 c.g.c.). Sicché, detto principio è di immediata applicazione, anche *ex officio* (essendo stato l'odierno gravame proposto il 21 marzo 2024, quindi prima della decisione delle Sezioni riunite), a tutti i processi in corso come

quello odierno, proprio perché l'Organo nomofilattico cristallizza il reale contenuto della disposizione oggetto di contrasto orizzontale, previsto da una norma già vigente al tempo dei fatti, verificatisi tra il 2018 e il 2020 e, quindi, all'avvio della fase istruttoria esitata nell'invito a dedurre notificato il 30 dicembre 2021 e nel deposito dell'atto di citazione del 17 marzo 2022. Conseguentemente, per l'ipotesi tratta a giudizio non è (allo stato) più configurabile una responsabilità erariale per omesso versamento dei redditi/compensi percepiti, quale prevista al co. 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, per lo svolgimento di attività extraprofessionale, in radice non autorizzabile, e questo impone alla Sezione di assolvere l'appellato dalla posta di danno contestata dalla Procura, salva l'applicazione dell'art. 117 c.g.c. sulla riproposizione della questione in caso di motivato dissenso. Detta disposizione prevede, infatti, che *"la sezione giurisdizionale di appello che ritenga di non condividere un principio di diritto di cui debba fare applicazione, già enunciato dalle Sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione dell'impugnazione"*. Prima dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016), che ha previsto il meccanismo processuale del motivato dissenso per le Sezioni di appello con esclusione delle Sezioni giurisdizionali regionali, si è a lungo dibattuto sull'efficacia delle sentenze del Giudice della nomofilachia sia nel giudizio *a quo* che in quelli che presentavano analoghe questioni di diritto. Dopo talune oscillazioni giurisprudenziali, le Sezioni riunite con sent. n. 5/2008/QM, hanno affermato che il principio di diritto espresso dal Giudice della nomofilachia avesse un effetto vincolante soltanto nei confronti del giudice di provenienza del procedimento incidentale, coprendo *"l'intero processo"* e, quindi, *"tutte le*

*fasi e gradi dello stesso giudizio” mentre, negli altri casi, avesse autorità di precedente giurisprudenziale (artt. 363, co.4, e 384, co. 2 c.p.c.), destinato a promuovere quella (tendenziale) omogeneità di indirizzo giurisprudenziale che è connaturata all’esercizio della funzione nomofilattica e che fonda una doverosità e non un obbligo di adeguamento del giudice di merito, in ragione del rispetto del principio di certezza del diritto. La novella recata dall’art. 42, co. 2 della l. n. 69/2009, ha introdotto la norma antesignana dell’art. 117 c.g.c. avendo previsto che “se la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio”, così realizzando un allineamento delle funzioni di nomofilachia delle SS.RR. della Corte dei conti a quelle intestate sia alle Sezioni unite della Corte di cassazione (di cui agli artt. 374, co. 3 c.p.c. e 618, co. 1-bis c.p.p.), sia all’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (di cui all’art. 99 c.p.a.), come riconosciuto dallo stesso Giudice delle leggi (sent. n. 30/2011). Pertanto, a seguito di detta modifica, la tesi del principio di diritto come mera “autorità di principio giurisprudenziale”, nei giudizi diversi (come quello odierno) da quello cui la causa è rinviata, è venuta meno. A tale stregua, le Sezioni riunite (sent. n. 4/QM/2010) hanno affermato, inizialmente, che la novella del 2009 aveva introdotto uno spostamento di competenza funzionale dal giudice “semplice” verso le stesse che, perciò, avrebbero deciso anche nel merito le controversie rimesse in tutti i casi di non condivisione da parte del giudice adito di un precedente principio di diritto. In seguito, detto Giudice (SS.RR. nn. 6, 7 e 8/2010, nn. 2/QM/2011 e 3/QM/2011) ha affermato che la Sezione giurisdizionale, regionale e di appello, che intendesse discostarsi dal*

principio di diritto pronunciato in sede nomofilattica, non sarebbe stata tenuta a rimettere l'intera decisione del giudizio di merito alle Sezioni riunite medesime, ma solo a riproporre il quesito di diritto, semmai aggiungendovi un *quid pluris*. La successiva formulazione dell'art. 117 c.g.c., applicabile alla fattispecie di causa, ha ribadito che, in caso di non condivisione del principio di diritto già enunciato dalle Sezioni riunite, il giudice di appello (e non più anche le Sezioni regionali, come invece prevedeva la pregressa disciplina) "rimette", con ordinanza motivata, la "decisione dell'impugnazione", analogamente a quanto prevede l'art. 374, co. 3 c.p.c. Sicché, ove ricorrente un motivato dissenso, l'interpretazione letterale dell'art. 117 non consente dubbi in merito all'oggetto della rimessione, lasciando chiaramente intendere che alle Sezioni riunite venga devoluto non solo il riesame del principio di diritto non condiviso dal giudice dissenziente, ma anche la decisione del merito del gravame, giacché quest'ultimo *rimette* e non già *può rimettere* la decisione dell'impugnazione. L'Organo della nomofilachia ha inteso, tuttavia, "fornire un'interpretazione sistematica dell'art. 117 c.g.c. e, così, farne buon governo nell'applicazione concreta" ritenendo spettare al medesimo (nell'affermare il principio di diritto sul quale si è incentrato il motivato dissenso) "valutare se si debba, caso per caso, definire l'intero giudizio di impugnazione oppure decidere per tal via solo uno o più dei motivi di gravame", per poi rimettere alla sezione semplice la causa per la decisione degli ulteriori motivi. Nella specie, hanno revisionato il principio di diritto, enunciato con sent. n. 11/QM/2015, e definito l'intero giudizio (SS.RR. n. 33/MD/2017).

Nel rispetto di tali premesse interpretative, il Collegio non ritiene sussistano i presupposti, quale prerogativa del Giudice titolare del giudizio

nell'ambito del quale il principio di diritto deve trovare applicazione, per un motivato dissenso, non ricorrendo neppure un *quid novi* sopraggiunto che induca a una diversa e non implausibile valutazione. In sostanza, la Sezione, allo stato, ravvisa una indubbia sostenibilità del principio di diritto che limita l'obbligo di riversamento, del dipendente pubblico, dei compensi percepiti per lo svolgimento di prestazioni extraprofessionali (di cui ai commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001), alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione). Difatti, le Sezioni riunite hanno rilevato - quand'anche altri plessi giurisdizionali (Cons. di Stato, sent. n. 10089/2024, Cass. ord. n. 31776/2023) si siano espressi in senso contrario, sia pure per fattispecie non del tutto sovrapponibili - che la locuzione "*incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati*", contenuta nell'art. 53, co. 6 del d.lgs. 165/2001, comprende solo gli incarichi astrattamente autorizzabili, ma in concreto non autorizzati, e non anche quelli non autorizzabili, per i quali il divieto allo svolgimento dell'attività extraistituzionale non avrebbe in ogni caso potuto essere rimosso attraverso il provvedimento autorizzatorio. L'interpretazione contraria, quale *obiter* contenuto nel solo corpo motivazionale della sent. n. 26/2019/QM/PROC, ha costituito un *focus* della sent. n. 1/2025/QM/Proc ed è, pertanto, da considerarsi recessiva e superata dal nuovo orientamento. Quest'ultimo ha affermato, infatti, che "*nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili) (...) il legislatore pone un divieto assoluto e prevede ben altre e ben più gravi sanzioni (...)*" rispetto all'obbligo di riversamento. Invero, l'art. 53, al co. 1 del d.lgs. 165/2001, richiama espressamente l'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, che sancisce il divieto

per il personale delle pubbliche amministrazioni di *“esercitare il commercio, l’industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite per fini di lucro (...)”*, a tale stregua estendendo a tutti i *“dipendenti pubblici”* il divieto ivi originariamente previsto per i soli *“impiegati dello Stato”*. Dappoi, l’art. 10, co. 1, del d.P.R. n. 64/2012 (recante il *“Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco”*) statuisce settorialmente che il personale dei vigili del fuoco è soggetto *“alla disciplina di cui all’art. 53 del d.lgs. 165/2001”*; inoltre, l’art. 7 del decreto del Direttore generale della protezione civile e dei servizi antincendio, D.P. n. 01.01, del 17 luglio 2001, specifica che al suindicato personale sono vietate, tra l’altro: *“l’esercizio dell’impresa, dell’industria e del commercio (...) nonché l’attività di piccola imprenditoria di cui all’art. 2083 c.c.”* (co. 1 lette a); *“ogni prestazione lavorativa, subordinata, parasubordinata, coordinata e continuativa, caratterizzata dall’elemento della continuità e abitudine”* (co. 1, lett. g); *“ogni prestazione di lavoro autonomo (...) quando assuma il carattere della continuità”* (co. 1, lett. h); *“la partecipazione in società di persone (...), ovvero in società semplici se si risponde personalmente e solidalmente delle obbligazioni sociali”* (co. 1, lett. j). In tali circostanze, il legislatore prevede precise e gravi sanzioni rispetto all’obbligo di riversamento del compenso-reddito percepito, quali la diffida alla cessazione di ogni attività, che ove avvenga non preclude l’eventuale azione disciplinare e, nel caso in cui l’incompatibilità non sia cessata nei quindici giorni dalla diffida, la decadenza dall’impiego (art. 63 del d.P.R. n. 3/1957). Pertanto, le Sezioni riunite con la sent. n. 1/2025/QM/Proc hanno sgomberato il campo da possibili riserve in ordine alla disparità che potrebbe derivare dalla non applicazione della disciplina del riversamento

anche alle situazioni di incompatibilità assoluta, *“trattandosi di fattispecie decisamente diverse e come tali meritevoli di precipua disciplina”*. Perciò, con argomentare plausibile, l'Organo nomofilattico contabile ha ritenuto che la particolare gravosità delle misure risarcitorie che possono conseguire al giudizio di responsabilità (restituzione degli emolumenti percepiti a titolo retributivo o a compenso dell'esclusività, ivi comprese eventuali indennità collegate al tempo pieno), nonché di quelle decise in sede disciplinare e di decadenza dall'impiego, *“escludono che si possa parlare di una situazione di maggior favore sotto il profilo economico”*. In definitiva, detto Giudice non ha ignorato quanto statuito da altri plessi giurisdizionali, che hanno affermato che l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 - teso a preservare il rapporto di pubblico impiego dai rischi rivenienti da commistioni con incarichi esterni - quando interpretato nel senso di attingere alle situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili) con esclusione di quelle più rischiose (quelle degli incarichi assolutamente incompatibili), *“comporterebbe conseguenze evidentemente irrazionali e aberranti, consentendo al pubblico dipendente infedele, al di là delle misure disciplinari e, non ultima, della decadenza dall'impiego, di svolgere contemporaneamente due attività lavorative, quella di pubblico impiego a tempo pieno e quella privata, parallela alla prima (...), ricevendo e trattenendo sia lo stipendio che i proventi della seconda attività vietata in costanza di rapporto di impiego pubblico”* (Cons. di Stato, sent. n. 10089/2024); sicché, la disposizione dell'art. 53, co. 6 del d.lgs. 165/2001, *“non può che essere letta, sul piano logico-sistematico, nel senso di imporre, viceversa, tale recupero laddove lo svolgimento dell'attività professionale concomitante al pubblico impiego non sia stata autorizzata o non sia, a fortiori, in assoluto autorizzabile”* (Cass. Sez. lav.

31776/2023). In verità, oltre alle gravi misure disciplinari e alla sanzione della decadenza, previste per lo svolgimento di attività non autorizzabile, il Giudice della nomofilachia ha indicato gli effetti risarcitori che possono conseguire al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, quali la restituzione degli emolumenti percepiti per l'attività di esclusiva, ivi compresa l'indennità a questa collegata, ovvero la restituzione di quella parte di trattamento stipendiale che l'Amministrazione ha corrisposto inutilmente, in relazione alle energie lavorative che il dipendente ha profuso per diversa attività continuativa, così non inverandosi il trattenimento degli emolumenti stipendiali congiunto ai proventi dell'attività vietata paventato dal Consiglio di Stato (sent. n. 10089/2024), richiedendosi, comunque, la prova di tale danno, nella sua esistenza ontologica, e dell'elemento soggettivo, in specie affatto integrata, non potendo discendere la violazione del rapporto di esclusiva e di alterazione delle corrispondenti prestazioni dal mero svolgimento di attività extraprofessionale. A tale stregua, non si verifica alcuna ingiustificabile asimmetria tra incarichi astrattamente autorizzabili e assolutamente incompatibili, trattandosi di fattispecie diverse assoggettate a conseguenze del tutto differenti. Conclusivamente, il Collegio conferma la sostenibilità del principio di diritto affermato di recente dalle Sezioni riunite e, pur ritenendo fondati i motivi dell'appello del Procuratore regionale, assolve l'appellato dai relativi addebiti, poiché insussistente un obbligo di riversamento integrante responsabilità erariale, con riforma della prima sentenza solo in punto di motivazione. Le spese di giustizia e di lite sono da compensare integralmente, ai sensi dell'art. 31, co. 3 c.g.c., stante il mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti operato

con la sent. n. 1/2025/QM/Proc.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale di appello, disattesa ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, in rito, dichiara inammissibile la comparsa di costituzione e risposta prodotta il 12 febbraio 2026 dall'appellato **SBIANCHI Fabio**, per l'effetto da dichiarare contumace; nel merito, definendo il giudizio, in parziale accoglimento dell'appello proposto dalla **PROCURA regionale per le Marche**, iscritto al n. 61471/R.G., e in conseguenziale riforma della sent. n. 12/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, conferma il proscioglimento di **SBIANCHI Fabio** con una diversa motivazione. Compensa integralmente tra le parti le spese di giustizia e di lite.

Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, all'esito della pubblica udienza del 5 marzo 2026.

Il Giudice Estensore

Il Presidente

f.to Giovanni Comite

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 18/03/2026

Il Dirigente

f.to Massimo Biagi