SENT. 136/2025

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Daniela	Acanfora	Presidente
Ida	Contino	Consigliere
Roberto	Rizzi	Consigliere
Maria Cristina	Razzano	Consigliere -Relatrice
Ilaria Annamaria	Chesta	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 61381 del Registro di Segreteria, promosso da DI PAOLA Antonio (CF: DPL NTN 74A17 D643F), nato a Foggia il 17 gennaio 1974, ed ivi residente in Via Barletta, n. 3, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Patricelli con il quale è elettivamente domiciliato all'indirizzo p.e.c. avv.luigipatricelli@pec.it,

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

la sentenza n. 290/2023 della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, depositata in data 13 ottobre 2023.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 4 febbraio 2025, con l'assistenza della dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Luigi Patricelli per l'appellante e il

rappresentante della Procura Generale nella persona del V.P.G. dott. Fabrizio Cerioni.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata, la Sezione giurisdizionale in epigrafe indicata condannava, a titolo di dolo, l'odierno appellante al risarcimento del danno in favore dell'ASL di Foggia della somma complessiva di euro 62.998,30, per omesso riversamento di somme percepite per effetto di incarichi extraistituzionali non autorizzati, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali.

La vicenda trae origine dall'assunzione dell'incarico di consigliere di amministrazione della società AMIU Puglia S.p.A., totalmente partecipata dai Comuni di Bari (78,13%) e Foggia (21,87%) disposta in favore del Di Paola con decreto sindacale 31/07/2017 numero 45 del Sindaco del Comune di Foggia, senza l'autorizzazione dell'azienda sanitaria datoriale.

Con atto notificato il 31 gennaio 2024 e depositato in data 27 febbraio successivo, il soccombente, patrocinato come in atti, ha interposto appello chiedendo l'integrale riforma della sentenza per i seguenti motivi

1. "*contraddittorietà ed illogicità della motivazione della sentenza; violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (insussistenza di una condotta dolosa e del doloso*

occultamento della condotta dannosa").

La sentenza avrebbe erroneamente riscontrato il doloso occultamento del fatto dannoso, idoneo a far slittare il termine prescrizionale quinquennale alla data della relativa scoperta. In realtà, l'incarico extraistituzionale come membro del Consiglio di amministrazione della società AMIU PUGLIA S.p.a. sarebbe stato conferito al sig. Di Paola con decreto sindacale n.45/2017, inviato all'Albo Pretorio per la affissione ed anche al Servizio Informatico per la pubblicazione sul sito istituzionale. Pertanto, l'ASL sarebbe stata a conoscenza del conferimento dell'incarico, conseguendone che la stessa ha tacitamente autorizzato il dipendente a svolgere l'incarico *de quo*. Quest'ultima società, alla luce del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 così come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97, avrebbe consentito ai cittadini di consultare le informazioni che concernono l'organizzazione e l'attività sociale, al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la tempestiva pubblicazione sul sito istituzionale. Il Giudice di prime cure avrebbe, poi, erroneamente ritenuto integrato il doloso occultamento, senza tener conto della mancata prova di una condotta indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto, né vi sarebbero in atti elementi da cui potrebbe essere desunto un comportamento volto a occultare l'emersione del danno, o un'attività fraudolenta soggettivamente diretta e oggettivamente idonea ad occultare il danno.

2. "*violazione e falsa applicazione dell'art. 53 d.lgs. 39/2001 e*

dell'art. 60 D.P.R. n.3/1957. violazione e falsa applicazione dell'art. 50 del Testo Unico Enti Locali".

La *ratio* dell'art. 53, comma 7, sarebbe quella di consentire alla pubblica amministrazione di appartenenza di valutare la compatibilità dell'attività extralavorativa, eventualmente esercitata dal dipendente pubblico, con il corretto e puntuale espletamento, in modo terzo ed imparziale, della prestazione contrattualmente dovuta dal lavoratore alla P.A., in ossequio ai principi costituzionali. La situazione di incompatibilità deve essere valutata in astratto, sul presupposto che la norma è volta, altresì, a salvaguardare le energie lavorative del dipendente ai fini del miglior rendimento. Proprio alla luce di tale ragionamento, a fronte dell'insussistenza del perseguimento dello scopo di lucro da parte della AMIU SPA e dell'assenza di situazioni di conflittualità facenti capo all'amministrazione, verrebbe meno uno degli elementi costitutivi della fattispecie vietata. Per tale motivo, non troverebbe applicazione il divieto imposto dall'art. 53 d.lgs. 165/2001.

A ulteriore riprova dell'assunto, l'art. 50 TUEL non si sarebbe limitato a stabilire, nella materia, le attribuzioni del sindaco, ma definirebbe anche la regola di portata generale secondo la quale le nomine di rappresentanti dell'ente presso altri organismi devono considerarsi di carattere fiduciario, nel senso che riflettono il giudizio di affidabilità espresso attraverso la nomina, ossia la fiducia sulla capacità del nominato di rappresentare gli indirizzi politici di chi l'ha designato. Il Giudice di prime cure non avrebbe tenuto conto della

natura del conferimento in questione, assegnato con nomina prettamente politica, e non derivante dalla sottoscrizione di un contratto di lavoro da parte del Di Paola.

3. "*violazione ed errata applicazione/interpretazione del regolamento ASL. Contraddittorietà ed illogicità della motivazione*".

Proprio la circostanza, accertata dal primo Giudice, che il Di Paola avesse inoltrato richieste di autorizzazione per altri incarichi, renderebbe alquanto illogico e irragionevole sostenere che questi abbia "dolosamente" omesso di richiedere detta autorizzazione, rischiando di incorrere nel rischio di responsabilità amministrativa, differentemente rispetto alle altre precedenti vicende relative ad incarichi extraistituzionali. In ogni caso, egli non sarebbe stato destinatario del procedimento ex art. 63 T.U. n. 3/1957 né la società avrebbe previamente richiesto l'autorizzazione, come pure lo stesso art. 53 cit. prevede. In tal senso militerebbe anche l'art. 5 del Regolamento per l'autorizzazione ed il conferimento al personale dipendente di incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio dell'ASL, approvato nel 2010. Al dipendente, si ribadisce, il regolamento riconosce la mera facoltà di richiesta, prevista solo come eventuale, non già come obbligatoria.

4. "*violazione e falsa applicazione dell'art. 1 comma 2 l. n. 20/1994*".

L'ASL sarebbe stata "giuridicamente" a conoscenza del conferimento dell'incarico extraistituzionale e dunque del comportamento



"dannoso" sin dalla nomina dello stesso, avvenuta con decreto sindacale nel luglio del 2017, pubblicata in Albo Pretorio; conoscenza peraltro perpetratasi nel tempo sia a mezzo stampa, grazie alla pubblicazione di articoli puntualmente riferibili alla nomina del Di Paola, sia alla pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni riportata sul sito istituzionale di AMIU Puglia s.p.a., come sopra già precisato. Il termine di prescrizione del diritto al risarcimento sorgerebbe, nel caso concreto, dalla data della pubblicazione del decreto e dunque dal luglio 2017.

L'appellante ha concluso per l'accoglimento del gravame nei termini sopra rassegnati e in via subordinata per la riduzione dell'addebito, il tutto con vittoria di spese, anche generali, e compensi del doppio grado di giudizio, oltre IVA e CPA.

La Procura generale, con le conclusioni depositate in data 15 gennaio 2025, ha confutato i singoli motivi di gravame e ne ha chiesto la reiezione. In relazione al primo motivo di censura, ne ha eccepito la totale infondatezza. L'incarico di "membro del consiglio di amministrazione della AMIU Puglia S.p.A." non sarebbe stato svolto nell'interesse dell'ASL di Foggia e, quindi, ammettendo che non fosse "vietato in assoluto" ai sensi dell'art. 60 del d.P.R. 3/1957 (come ritenuto dal giudice di primo grado), sarebbe stato comunque soggetto ad autorizzazione, ai sensi dell'art. 53, comma 2, del D.lgs. 165/2001, come ogni altro incarico conferito ad un dipendente impiegato presso una pubblica amministrazione, con rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale. Anche gli incarichi conferiti dalle

pubbliche amministrazioni ai dipendenti di altre amministrazioni dovrebbero, poi, sempre essere autorizzati dall'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi (art. 53, comma 8, d.lgs. 165/2001; art. 5, Regolamento incarichi ASL Foggia). Infine, l'obbligo posto a carico dell'amministrazione, che avesse inteso conferire l'incarico, di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione di appartenenza del dipendente, escluderebbe la possibilità di una «tacita autorizzazione», senza una previa richiesta formale, anche da parte dello stesso dipendente (art. 53, comma 10, d.lgs. 165/2001), ed anche l'onere a carico dell'amministrazione di appartenenza del dipendente di conoscere gli incarichi conferiti ai propri dipendenti ancorché pubblici. Non solo la legge non prevederebbe alcuna equiparazione tra la «conoscibilità» dell'attività extra-istituzionale e la «conoscenza effettiva», ma considererebbe «irrilevante tale conoscenza», non potendo quest'ultima integrare alcuna fattispecie di silenzio-assenso.

Quanto al secondo motivo di doglianza, il primo giudice non avrebbe ritenuto applicabile al caso di specie l'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 che vieta ai pubblici dipendenti l'esercizio, anche in forma societaria, dell'industria e del commercio (incompatibilità assoluta), ma ha considerato l'attività di componente del C.d.A. dell'AMIU Puglia, soggetta ad autorizzazione da parte della ASL di Foggia (incompatibilità relativa), autorizzazione mai richiesta. La pretesa assenza di una situazione di conflitto di interessi tra l'attività principale del DI PAOLA e l'incarico in questione (in quanto di

matrice asseritamente pubblicistica), inoltre, non avrebbe potuto far venir meno l'obbligo di richiedere l'autorizzazione all'ASL di Foggia

Quanto al terzo motivo, diversamente da quanto sostenuto dall'appellante, il regolamento sugli incarichi extra-istituzionali della ASL di Foggia prevederebbe espressamente che l'incarico di consigliere di amministrazione presso una società di capitali sia soggetto ad autorizzazione (art. 2, comma 1, lett. k) e che l'autorizzazione debba essere comunque richiesta, anche nel caso di incarico conferito da altre amministrazioni, o dall'amministrazione conferente o dal dipendente (art. 5, comma 2).

Il quanto motivo di censura è inammissibile, in quanto integrerebbe un'eccezione nuova – stante la contumacia in primo grado dell'appellante; in ogni caso sarebbe infondato. L'omissione della richiesta di autorizzazione, ponendosi in violazione dei generali obblighi di correttezza e buona fede, previsti dagli articoli 1175 e 1375 del codice civile e connessi all'obbligo giuridico di informare l'Amministrazione di appartenenza, integrerebbe una fattispecie di doloso occultamento del danno (cfr. Corte dei conti, Sez. II App. n. 240/2024; Corte dei conti, Sez. II App. n. 161/2023; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 13/6/2022, n.161).

Chiede, conclusivamente, il rigetto del gravame e la conferma della sentenza con vittoria delle spese di giustizia.

All'udienza odierna, sentite le parti, Avv. Luigi Patricelli per l'appellante e il rappresentante della Procura Generale nella persona del V.P.G. dott. Fabrizio Cerioni, che si sono riportate alle



conclusioni rassegnate in atti, illustrandone diffusamente le argomentazioni, come da verbale in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1.Non merita accoglimento il primo motivo di censura.

Alla stregua di un consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, Sez. II centr. app. n. 165/2021, n. 319/2021, n. 147/2022, n. 150/2022, n. 284/2022, n.337/2022 n. 122/2023, n. 161/2023, n. 240/2023, n. 47/2024, n. 204/2024; Sez. I centr. app. n. 256/2021, n. 457/2021, n. 95/2022, n. 210/2022, n. 308/2023; Sez. III centr. app. n. 44/2022, n. 215/2022, n. 163/2024; Sez. Sicilia app. n. 38/2024) il "doloso occultamento" si può sostanziare anche in un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente a oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge. La stessa Corte di legittimità ha affermato che, in presenza di un obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, "*quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge*" (Cass. civ. 16 febbraio 1967, n.392; id.9 gennaio 1979, n.125; id.11 novembre 1998, n.11348).

La giurisprudenza contabile ha, altresì, chiarito che il doloso occultamento nella responsabilità amministrativa va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una



condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente (in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c. (così Corte conti, Sez. II a un app. 592/2014, n. 1094/2015).

Sulla sussistenza di un vero e proprio obbligo di informazione non si può dubitare né alla luce delle clausole generali di correttezza e buona fede, di cui all'art. 1175 e 1375 - che sono espressione di principi generali di matrice costituzionale (principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., secondo Cass. n. 3462/2007) e, dunque, applicabili anche ai contratti di lavoro pubblici e privati – né alla luce proprio dell'art. 53, comma 7, che pone un generale divieto in capo ai dipendenti pubblici di "*svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi*".

Al fine di esercitare tale verifica, preliminare al rilascio di ogni possibile autorizzazione e allo stesso fine di accertare se l'incarico sia o meno autorizzabile, occorre che il dipendente "informi" preventivamente l'amministrazione di appartenenza alla quale poi spetta, una volta informata dell'espletamento di attività extraistituzionali del proprio dipendente, stabilire se trattasi di attività libero-professionale oppure di incarichi retribuiti di natura occasionale.

La natura dell'attività extraistituzionale svolta non incide, pertanto, sull'obbligo di informativa che discende direttamente dalle clausole



generali sopra richiamate e che rimane distinto dall'illecito in esame, che non si consuma con l'omessa informativa. La responsabilità amministrativa contemplata dall'art. 53, comma 7, cit., infatti, deriva da una fattispecie complessa a struttura bifasica, in quanto presuppone l'esercizio non autorizzato di un'attività incompatibile (condotta attiva) e l'omesso riversamento (condotta omissiva): si tratta di comportamenti sequenziali che nulla hanno a che vedere con l'omessa informativa che invece integra il "*doloso occultamento*", quale condotta ulteriore rispetto al fatto dannoso in sé considerato. La responsabilità in esame ha natura risarcitoria, alla stregua dell'uniforme giurisprudenza di questa Sezione (*ex multis*, Sez. II centr. app. nn. 277/2018, 291/2018, 351/2018; n. 175/2019; Sez. III centr. app. n. 64/2017), e della pronuncia nomofilattica (SS.RR. n. 26/QM/2019 del 31 luglio 2019) pienamente confermativa.

Orbene, nel caso di specie, non può ritenersi sufficiente al fine di "disvelare" il doloso occultamento la circostanza che l'incarico al dott. Di Paola sia stato conferito con il decreto del Sindaco di Foggia 31/7/2017, n. 45 e, dunque, con un "atto pubblico", inviato all'Albo Pretorio del Comune, come tale pienamente conoscibile da chiunque e, *a fortiori*, dall'ASL di Foggia. Come già chiarito da questa Sezione (Sez. II centr. app. n. 241/2023) l'amministrazione d'appartenenza non può spingersi, nell'onere di informazione, oltre la soglia dell'ordinaria diligenza né le si possono imporre obblighi di indagine su documenti di pertinenza di altri plessi amministrativi. In ogni caso, stante il doloso occultamento (ossia la mancata informativa),

non può essere considerata sufficiente la mera "conoscibilità obiettiva" che, secondo l'impostazione difensiva, discenderebbe dalla pubblicazione all'Albo Pretorio del Comune, dovendosi invece far riferimento alla "conoscenza effettiva" che del fatto dannoso abbia avuto l'amministrazione di appartenenza ossia l'ASL di Foggia, secondo il chiaro disposto dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994.

2. Venendo all'esame del secondo motivo di doglianza che investe l'antigiuridicità della condotta, non ha alcun pregio il rilievo dedotto dall'appellante in merito alla natura di società *in house* della AMIU Puglia SpA. A prescindere dagli esiti dell'annoso dibattito sulla natura di tali enti (formalmente privati e sostanzialmente pubblici), il divieto posto dall'art. 53 investe sia gli incarichi affidati da amministrazioni pubbliche (diverse da quelle di appartenenza) sia soggetti privati. Ed è chiaro che, in tale ottica, non può attribuirsi valore esimente alla circostanza che l'AMIU Puglia perseguisse fini pubblicistici, sia perché questi ultimi (come delineati nello Statuto della società medesima che è operativa nel settore ambientale) non sono sicuramene sovrapponibili a quelli propri dell'azienda sanitaria di appartenenza del dott. di Paola, sia perché il divieto di svolgimento vale in relazione a qualunque incarico di natura extraistituzionale a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto conferente, come sopra precisato, con la conseguenza che non rileva affatto il fine perseguito dall'ente che attribuisce l'incarico o presso cui quest'ultimo è svolto, bensì esclusivamente la violazione dell'obbligo di esclusività che avvince il singolo dipendente nei confronti della

propria parte datoriale pubblica. Diversamente dall'assunto difensivo, la situazione di incompatibilità deve essere valutata in concreto (non in astratto), proprio perché la norma dell'art. 53, comma 7 cit., è volta "*a salvaguardare le energie lavorative del dipendente ai fini del miglior rendimento"* ed è chiaro che tale miglior rendimento deve essere valutato in relazione agli obblighi di servizio che derivano dal contratto di lavoro e devono essere di volta in volta considerati dalla stessa amministrazione di appartenenza, considerando la tipologia specifica di ciascun incarico.

Parimenti non possono trovare ingresso le censure che muovono dalla natura amministrativa dell'atto di conferimento dell'incarico di consigliere nel C.d.A. della società *in house* e dall'inesistenza di un vero e proprio contratto di lavoro con la società. Orbene, sul punto val la pena rimarcare che a un primo orientamento (più risalente) dei giudici legittimità, che apriva la strada alla configurabilità di un rapporto di lavoro parasubordinato tra l'amministratore e la società, individuando nella prestazione dell'amministratore gli elementi della continuità, del coordinamento e del carattere prevalentemente personale, con l'effetto che l'immedesimazione organica tra l'amministratore e la società doveva ritenersi rilevante solo nei rapporti con i terzi, ma non anche nei rapporti interni in cui effettivamente sussisteva una relazione obbligatoria tra soggetti distinti tra loro (Cass. S.U. 10680/1994; Cass. 4261/2009), si è contrapposto altro (più recente) orientamento che ha escluso l'esistenza di un contratto, facendo leva sull'impossibilità di

distinguere l'amministratore dalla società, sicché questi non si limita a fornire una prestazione lavorativa a vantaggio dell'ente ma rappresenta la persona fisica con cui si identifica l'organo amministrativo. In altre parole, il fatto che l'amministratore sia l'organo esecutivo della società che garantisce il corretto funzionamento e il perseguimento del suo scopo comporta che egli non possa essere considerato come un soggetto terzo rispetto alla società medesima (Cass. 22046/2014; Cass. 2759/2016). Tale contrasto di giurisprudenza è stato composto con la pronuncia della Corte di cassazione in sede nomofilattica (Cass. civ. SS.UU. n. 1545/2017), che, proprio su tali basi, ha ammesso la piena compatibilità tra la carica gestoria con l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato tra l'amministratore e la società. Per le società a controllo pubblico vige il limite sancito dall'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 175/2016 – testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP)- a mente del quale "*Gli amministratori delle società a controllo pubblico non possono essere dipendenti delle amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Qualora siano dipendenti della società controllante, in virtù del principio di onnicomprensività della retribuzione, fatto salvo il diritto alla copertura assicurativa e al rimborso delle spese documentate, nel rispetto del limite di spesa di cui al comma 6, essi hanno l'obbligo di riversare i relativi compensi alla società di appartenenza".*

Tali premesse argomentative rimangono tuttavia estranee alla materia del contendere, posto che anche qualora non sia possibile

identificare un vero e proprio rapporto di lavoro con la società, non v'è dubbio che il decreto del sindaco di conferimento dell'incarico sia idoneo a instaurare con il Comune-socio un rapporto di servizio, come di recente ribadito dai giudici di legittimità (Cass, pen. n. 37076 del 12/10/2021, secondo cui, nel caso di società *in house,* l'attività manageriale non può essere considerata estranea al rapporto di servizio con il socio pubblico, pertanto il Presidente del CdA, quale legale rappresentante, riveste necessariamente la qualità di incaricato di pubblico servizio). Questa conclusione non rimane compromessa dall'art. 50, comma 10, del d. lgs. n. 267/2000, che fa rientrare nella funzione di indirizzo politico-amministrativo le "*nomine, designazioni ed atti analoghi*" attribuiti ai vertici dell'ente pubblico "*da specifiche disposizioni*" (art. 4, comma 1 lett. e) del d. lgs. n. 165/2001).

Ancora una volta l'art. 53 cit. non distingue gli incarichi a seconda che siano o non espressione di indiritto politico-amministrativo, e, soprattutto, il generico riferimento alla nozione di "incarico retribuito" lascia emergere la *voluntas legis* di non voler operare distinzioni di sorta tra le diverse categorie riconducibili alle prestazioni extraistituzionali svolte dietro compenso per soggetti diversi dall'amministrazione di appartenenza.

Infine, alcun rilievo assume l'osservazione dell'appellante in ordine all'inapplicabilità dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 dal momento che gli stessi giudici territoriali hanno considerato l'attività di componente del C.d.A. dell'AMIU Puglia come soggetta ad

autorizzazione da parte della ASL di Foggia e quindi teoricamente "autorizzabile" ex art. 53 cit., come posto in evidenza anche dalla Procura generale.

L'art. 60 d.P.R. n. 3/1957, infatti, fa divieto di *"esercitare il commercio, l'industria"*, o la "*professione*" o di "*assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente*." E l'art. 63 successivo prevede la decadenza dall'ufficio, laddove il dipendente non cessi dalla situazione di incompatibilità nel temine stabilito con l'atto di diffida inoltrata dall'amministrazione d'appartenenza.

Al pubblico dipendente è, dunque, inibito, oltre all'esercizio di attività economica (industria o commercio), anche l'accettazione di cariche in "società costituite a fine di lucro" tra le quali non potrebbe essere ricompresa la società in house AMIU Puglia che fa divieto di distribuzione di utili e di remunerazione del capitale (art. 4, comma 8, dello Statuto societario). Lo scopo di lucro deve essere escluso qui come per tutte le società e gli enti "*per i quali la carica è riservata allo Stato",* non operando per esse il divieto, come recita testualmente l'art. 60 cit. Sarebbe stato, comunque, necessario che l'ASL valutasse – ove messa a conoscenza dell'incarico con espressa richiesta di autorizzazione – le eventuali cause di incompatibilità o di conflitti di interesse, e il carattere continuativo od occasionale dell'attività, nonché il cumulo con altri incarichi autorizzati, come posto

correttamente in rilievo in sentenza ed espressamente prescritto dall'art. 6 del Regolamento per l'autorizzazione ed il conferimento al personale dipendente di incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio dell'ASL, versato in atti (*v. infra*).

D'altra parte, la distinzione tra i due sistemi normativi è tornata in auge dopo le affermazioni della più recente giurisprudenza contabile in sede di nomofilachia, che ha nettamente separato le ipotesi riconducibili all'art. 60 cit. (incompatibilità assoluta) da quelle sussumibili sotto l'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 (incompatibilità relativa), circoscrivendo l'azione di responsabilità amministrativa contemplata nell'art. 53 comma 7 bis, a tali ultimi illeciti erariali (Sez. riunite, sentenza n.1/2025/QM/PROC, depositata in data 22/1/2025): tali affermazioni non incidono sulla fattispecie, in quanto, come accertato, pacificamente si è al cospetto di una responsabilità ex art. 53 cit. In ogni caso, anche se a fini meramente tuzioristici, si richiama quanto già in precedenza affermato da questa Sezione, osservando che la locuzione "*incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati*" è idonea a ricomprendere sia quegli incarichi astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzati, sia gli incarichi per i quali la preclusione allo svolgimento dell'attività esterna non avrebbe in ogni caso potuto essere rimossa attraverso il provvedimento autorizzativo perché, in astratto, mai autorizzabili (in termini, Sez. II centr. app. 30 agosto 2023, n. 241; Sez. II centr. app. 21 aprile 2022 n. 168).

3. Con il terzo motivo l'appellante lamenta l'insussistenza dell'obbligo

di richiedere l'autorizzazione all'ASL di Foggia, sfuggita al primo giudice, atteso che il Regolamento sugli incarichi extra-istituzionali della ASL di Foggia imponeva all'AMIU Puglia di chiedere l'autorizzazione e, in mancanza e, comunque, vista la notorietà dell'incarico in questione, l'attività doveva intendersi tacitamente autorizzata. Nessuno di tali profili è meritevole di accoglimento.

Non v'è dubbio che il Regolamento per l'autorizzazione ed il conferimento al personale dipendente di incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio dell'ASL, approvato nel 2010, nel prevedere, all'art. 5, comma 2, che "*L'autorizzazione deve essere richiesta all'Amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati che intendono conferire l'incarico, oppure la richiesta di autorizzazione può essere presentata dal dipendente stesso*" sia esplicativo e applicativo di quanto disposto dall'art. 53 d.lgs. 165/2001 che, all'art. 53 comma 10, stabilisce testualmente che "*L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa.*"

È chiaro, tuttavia, che in tale cornice normativa possono andare a inquadrarsi soltanto le situazioni "fisiologiche" ossia quelle riconducibili all'iniziativa dell'ente pubblico o privato conferente che si attivi per ottenere l'autorizzazione presso l'amministrazione di

appartenenza, ovvero che il dipendente si sia mosso in tal senso, manifestando alla stessa amministrazione la volontà di essere autorizzato. Deve, al contrario, escludersi che sia soltanto onere del soggetto che conferisce l'incarico di provvedere in tal senso e che residui in capo al dipendente una mera "facoltà": il regolamento, tanto più se letto alla luce della fonte primaria, "impone" la necessità che l'amministrazione sia resa edotta dell'incarico o dall'ente conferente o dal proprio dipendente, dovendosi interpretare il verbo "*può*" contenuto nell'art. 5, comma 2, proprio in tal senso, cioè che ne ha piena facoltà in luogo del soggetto indicato in via principale ma non che ne sia esonerato qualora questi non si attivi.

Peraltro, non corrisponde al vero l'affermazione difensiva secondo cui "*il regolamento ASL stabilisce all'art. 5 comma 4 che l'Azienda debba pronunciarsi entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta e, al successivo comma, che trascorsi trenta giorni, l'autorizzazione si intende accordata (silenzio – assenso)*", in quanto tale esito è previsto soltanto nel caso in cui sia un "soggetto pubblico" a richiederla, mentre nel caso in cui siano soggetti "privati", ivi incluso anche lo stesso dipendente, il decorso del termine sopra indicato produce un effetto opposto, ossia quello del silenzio-rifiuto (art. 5, comma 7). Lo stesso Regolamento stabilisce, altresì, che il "provvedimento di autorizzazione" debba contenere il parere del Dirigente e debba essere trasmesso all'Area Gestione del Personale (art. 5, commi 8 e 9), con ciò lasciando chiaramente intendere che il procedimento di autorizzazione si chiude, normalmente, con un atto "espresso",

incompatibile con qualsivoglia autorizzazione implicita o tacita, invocata dall'appellante. Il provvedimento espresso è infatti posto a presidio del principio del buon andamento della P.A., proprio perché l'amministrazione è chiamata a una valutazione complessa, in una delicata operazione di bilanciamento tra le esigenze pubblicistiche perseguite e quelle, di natura privata ed egoistica, del dipendente che intende espletare l'incarico retribuito presso terzi.

4.Il quarto motivo si appalesa manifestamente infondato.

Non appare revocabile in dubbio che le condotte poste in essere dal dipendente/odierno appellante siano state caratterizzate dalla piena consapevolezza della violazione delle norme e delle conseguenze dannose che dalla sistematica e reiterata violazione sono derivate.

Un primo elemento indiziante deve rinvenirsi nel concorrente svolgimento di attività autorizzate ed altre non autorizzate in un consistente arco temporale. La "coscienza e volontà" della dannosità della condotta ben possono essere provate, contrariamente all'assunto difensivo, alla stregua di elementi presuntivi, tra i quali anche il carattere continuativo dell'attività posta in essere, la rilevanza degli introiti conseguiti per l'incarico in esame, il segmento temporale che occupa 3 anni ca. (dal 31 luglio 2017 al 13 agosto 2020), ed anche, infine la totale distonia con le attività principale. E, infatti, ferma restando l'autonomia del giudizio che investe il doloso occultamento (quale elemento dirimente ai fini dell'*exordium praescriptionis*), tutti gli elementi indicati sono sintomatici di una protervia che appare incompatibile con la nozione di colpa. Vi è

stata, evidentemente, l'assunzione del rischio e la piena accettazione dello stesso con riferimento all'illecita sottrazione dei proventi all'amministrazione di appartenenza.

Un secondo elemento si rinviene nel principio per cui "*ignorantia legis non excusat*", sicché non può ritenersi scriminata una condotta violativa di precisi e inequivoci divieti di legge, protratta e reiterata nel tempo, per effetto di un'asserita non conoscenza delle norme vigenti: anzi proprio la ripetizione di comportamenti vietati ne lascia inferire la componente dolosa, ossia il volontario protrarsi dello stato di ignoranza (in termini già Sez. II centr. app. n. 165/2021).

Un terzo e, ad avviso del Collegio, dirimente elemento si colloca nella natura stessa dell'illecito in esame, che, come già in precedenza evidenziato, rivela una struttura bifasica: occorre, infatti, in prima battuta, la violazione dell'obbligo (primario) di astenersi dal compiere attività extraistituzionale vietata e, una volta violato il divieto, in seconda battuta, dell'obbligo di restituzione delle somme dovute, incorrendo, con ciò, nella violazione dell'obbligo (comprimario) di versamento di quanto percepito. Orbene, al fine di una valutazione completa dell'elemento soggettivo della fattispecie risarcitoria in esame, deve ritenersi sussistente il dolo tutte le volte in cui il dipendente, una volta scoperta l'illiceità del proprio comportamento, continui a sottrarsi, in piena scienza e coscienza, al riversamento dei compensi ricevuti e indebitamente trattenuti, con l'effetto di provocare volontariamente la perdita patrimoniale per cui è causa.

La *deminutio patrimonii*, infatti, si traduce nella frustrazione delle

finalità tutelate dalla norma di azione in esame, posto che i compensi devono essere riversati nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinati ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti. In sintesi, anche in tal caso, l'azione di responsabilità ha come obiettivo ultimo l'equilibrio di bilancio, da intendersi non quale mero pareggio delle partite contabili ma quale strumento di corretta allocazione delle risorse, in funzione redistributiva: a fronte, infatti, dalla sistematica violazione dell'obbligo di esclusività da parte del dipendente "infedele", si presume *ex lege* un impoverimento dell'offerta complessiva dei beni e servizi pubblici, che deve essere "compensato" dall'incameramento delle somme da questi percepite *aliunde*, allo scopo di favorire il ripristino della piena produttività da parte dell'amministrazione danneggiata. L'elemento soggettivo dell'illecito in esame rimane qualificato, pertanto in termini di "dolo". Le osservazioni sul "doloso occultamento" riproposte dall'appellante anche *in parte qua* sono assolutamente non pertinenti, atteso che, ai fini della valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità erariale occorre aver riguardo alla sola condotta nella quale si perfeziona l'illecito (e non a quella ulteriore occultatrice) nella sua doppia connotazione (commissiva e omissiva) dolosa che contraddistingue questa fattispecie, per quanto sopra argomentato.

3. L'appello deve, conclusivamente, essere rigettato e, per l'effetto, la sentenza di primo grado integralmente confermata.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da

dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado impugnata. Le spese di lite sono poste a carico dell'appellante e si liquidano in euro 144,00 (CENTOQUARANTAQUATTRO/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2025.

L'Estensore — Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano) — (dott.ssa Daniela Acanfora)

F.to digitalmente — F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 17 GIUGNO 2025

p. Il Dirigente

(Dott. Massimo Biagi)

F.to digitalmente

Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco