



REPUBBLICA ITALIANA

SENTENZA - 105/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

dott.ssa Giuseppina Maio Presidente

dott.ssa Giuseppina Mignemi Consigliere

dott. Oriella Martorana Consigliere

dott. Antonio Palazzo Consigliere

dott.ssa Carola Corrado Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **60687** del
registro di segreteria, **promosso dalla Procura regionale presso la Sezione
giurisdizionale per la Puglia** contro:

Berardino TOTARO, nato a San Severo (FG) il 18 febbraio 1953, residente
in Lucera (FG), Via Don Sturzo n.96, Codice fiscale TTRBRD53B18I158R,
non costituito;

appellato

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la
Puglia n. 48/2023, depositata il 2 febbraio 2023,

Visto l'atto d'appello;

Esaminati gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nell'udienza in data 19 giugno 2026, con l'assistenza del segretario,

dott.ssa Laura Pilerici, il rappresentante della Procura generale nella persona del VPG Alfio Vecchio.

Ritenuto in

F A T T O

1. Con la sentenza n. 48/2023 la Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, dopo aver dichiarato la contumacia del convenuto, respingeva la domanda attorea.

L'azione proposta aveva riguardo alla richiesta di condanna del sig. Berardino Totaro al pagamento di € 8.073,00 in favore del Comune di San Severo, importo percepito come reddito lordo dallo stesso per lo svolgimento di occasionale attività libero professionale mai autorizzata dal comune quale amministrazione di appartenenza. La Procura riteneva applicabile alla fattispecie l'art. 53, comma 7 e 7 bis, d.lgs. 165/2001, non avendo il convenuto versato al comune gli emolumenti percepiti ed essendo la condotta connotata da dolo.

Il giudice di primo grado, dopo aver affermato essere incontestato che il convenuto avesse svolto l'attività libero professionale di psicologo senza aver mai chiesto l'autorizzazione, osservava che *“la fattispecie dell'esercizio (indebito) da parte di un pubblico dipendente di un'attività libero-professionale in favore di soggetti privati (nel caso di specie, i pazienti avuti in cura dal Totaro), non è in alcun modo, e in ogni caso, assimilabile a quella degli “...incarichi...” conferiti da “...soggetti privati...” a cui accenna l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, ai commi 9 e 10, nella cui sfera applicativa essa potrebbe, infatti, unicamente rientrare.”*, ma ricade tra le attività assolutamente incompatibili in base ad una valutazione generale fatta dal

legislatore ex art. 60 DPR n. 3/1957.

2. Avverso la suddetta sentenza proponeva appello la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Puglia.

Il primo motivo d'impugnazione era rubricato "*Error in iudicando. Mancata applicazione dell'art.53, commi 7 e seguenti, del d.lgs. n.165/2001 nel caso di esercizio della libera professione da parte di un dipendente pubblico in assenza di autorizzazione dell'Ente di appartenenza*".

La Procura censurava la decisione perché fondata sulla erronea convinzione della totale inapplicabilità dell'art. 53, comma 7 e ss., d.lgs. 165/2001 alla fattispecie in contestazione. Dopo aver riportato le norme, ovvero il citato art. 53 e l'art. 60 DPR n. 3/1957, secondo la stessa la *ratio* della disciplina in esame dovrebbe essere rinvenuta nel principio costituzionale sancito dall'art.98 Cost., che prevede il vincolo di esclusività della prestazione lavorativa, a favore del datore di lavoro pubblico, per preservare le energie del lavoratore e tutelare il buon andamento dell'Amministrazione pubblica. L'art. 53 avrebbe un carattere di deterrenza e sarebbe dissuasivo nei confronti dei pubblici dipendenti e, ancorché letteralmente si riferirebbe agli incarichi per cui siano stati omessi la richiesta di autorizzazione e il versamento del compenso, non potrebbe esservi dubbio in ordine alla sua applicabilità anche nell'ipotesi più grave di svolgimento di incarichi non autorizzabili perché incompatibili ai sensi dell'art. 60 DPR n. 3/1957. Sul punto la Procura richiamava giurisprudenza della Corte, ritenendo che rientrerebbe nel concetto di incarico anche l'attività libero-professionale. Per la giurisprudenza il carattere della professionalità indicato dal legislatore all'art.60 DPR n. 3/1957 citato sarebbe ravvisabile nel carattere non saltuario e non occasionale dello

svolgimento della professione. Occorrerebbe, in ogni caso, un provvedimento autorizzativo per l'espletamento, in via del tutto occasionale, di quegli incarichi qualificabili come attività libero-professionale, mentre, qualora si tratti di un'attività di carattere continuativo, ogni autorizzazione sarebbe invece *inutiliter data*, per assoluta incompatibilità con il regime di impiego a tempo pieno o parziale superiore al 50%.

Nel caso di specie vi sarebbe la responsabilità del Totaro per aver svolto, sia pur occasionalmente, attività libero professionale e la stessa sussisterebbe anche qualora l'attività si qualificasse totalmente non autorizzabile.

In conclusione, la Procura chiedeva che questo giudice di appello «*voglia integralmente riformare la sentenza n.48/2023 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, depositata il 2 febbraio 2023, nei termini indicati in diritto, condannando Berardino TOTARO, in conformità alle conclusioni formulate con l'atto introduttivo del giudizio, per dolo, al risarcimento del danno patrimoniale cagionato all'Amministrazione di appartenenza e, per l'effetto, al pagamento, in favore del Comune di San Severo di euro 8.073,00 (pari alla somma lorda percepita negli anni 2017 e 2018 per attività libero professionale non autorizzata) oppure del differente importo accertato in corso di causa, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del doppio grado di giudizio*».

3. Con pec del 19 maggio 2026 il sig. Totaro inviava una nota nella quale comunicava che, in relazione alla discussione dell'appello prevista per l'udienza del 19 giugno 2026, non poteva essere presente per ragioni di salute e non poteva conferire incarico a un difensore per ragioni economiche.

4. All'udienza del 19 giugno 2026 la Procura faceva presente che sia la

sentenza di primo grado sia l'appello risultano redatti prima della decisione delle Sezioni Riunite del gennaio 2025 sulla questione oggetto del presente giudizio. In ogni caso, chiedeva la sospensione del giudizio o il rinvio dell'udienza, in considerazione della ulteriore rimessione alle Sezioni Riunite di questione di massima sugli incarichi totalmente incompatibili e della fissazione al 14 luglio 2026 della discussione in merito.

Al termine della discussione, la causa era trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Innanzitutto, considerata la mancata costituzione dell'appellato e la nota dallo stesso inviata con pec del 19 maggio 2026 dalla quale risulta aver avuto conoscenza dell'appello e della data di udienza di trattazione, deve dichiararsi la sua contumacia.

Sempre in via pregiudiziale, il collegio ritiene di non sospendere il giudizio in attesa della decisione delle Sezioni riunite sulla questione di massima relativa alla normativa da applicare alle attività totalmente incompatibili. Infatti non rientra a stretto rigore fra i casi di sospensione del giudizio *ex art. 106 c.g.c.*, né fra quelli del primo comma né nell'ipotesi del secondo comma. Peraltro si richiama anche la giurisprudenza della Corte di cassazione sulla interpretazione rigorosa degli artt. 295 e 296 c.p.c., di analoga disciplina rispetto al richiamato art. 106 c.g.c., secondo la quale «*Non è consentita al giudice alcuna facoltà discrezionale di sospensione del processo civile, d'ufficio o sull'accordo delle parti, esercitabile, fuori dei casi tassativi stabiliti dalla legge, per motivi di opportunità (quale, ad esempio, la necessità di risolvere una questione di diritto su cui sia attesa una pronuncia della Corte*

di cassazione in altri giudizi dinanzi ad essa pendenti, o perché debba farsi applicazione di una norma per la quale altro giudice abbia sollevato una questione di legittimità costituzionale, oppure abbia disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia U.E.), potendosi perciò impugnare con istanza di regolamento di competenza il provvedimento che dichiara la sospensione atipica del processo civile» (Cass, sez. un., n. 14226/2026).

2. Con l'unico motivo d'appello la Procura lamenta che erroneamente la sentenza impugnata ritiene non applicabile alla fattispecie dedotta in giudizio il regime *ex art. 53, comma 7 e 7 bis*, d.lgs. 165/2001 previsto per le sole attività astrattamente autorizzabili e non autorizzate, il cui compenso va versato all'amministrazione di cui si è dipendente.

Viene quindi sottoposta al collegio d'appello essenzialmente la decisione sulla questione giuridica relativa al perimetro di applicazione delle suddette norme.

Infatti la Procura non contesta i fatti, come accertati in primo grado, ovvero in particolare non censura il fatto che il Totaro abbia svolto negli anni in contestazione attività libero professionale. La stessa si limita nell'atto d'appello soltanto a qualificare come occasionale l'attività svolta, laddove si legge *«In conclusione, la responsabilità dolosa del TOTARO risulta evidente avendo svolto, sia pure occasionalmente, attività libero professionale senza alcuna autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza»* (pag. 12).

A tal riguardo la Procura richiama giurisprudenza secondo la quale anche l'attività libero-professionale rientrerebbe nel concetto di incarico ed altresì giurisprudenza secondo la quale il carattere della professionalità, indicato dal legislatore all'art.60 DPR 371957, sia ravvisabile nel carattere non saltuario e non occasionale dello svolgimento della professione.

Ciò posto, l'appello è infondato.

L'art. 53, comma 7 e 7 bis, d.lgs 165/2001 prevede che «7. *I dipendenti pubblici non possono 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. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.*

7-bis. L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti».

Dal tenore della norma si comprende chiaramente che per svolgere un incarico il dipendente di un'amministrazione deve chiedere l'autorizzazione allo svolgimento dello stesso. Va da sé tuttavia che l'autorizzazione presuppone logicamente che si tratti di un'attività che può in astratto essere svolta dal dipendente. Conseguentemente, le suddette norme possono essere applicate in relazione ad attività oggettivamente autorizzabili.

Mentre nell'ipotesi di un'attività totalmente incompatibile è ovvio che il suo svolgimento non potrebbe essere mai autorizzato, in quanto attività che non

può in nessun caso essere svolta da un soggetto legato da rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione. Tale attività non rientra quindi nel perimetro di applicazione dei commi 7 e 7 bis dell'art. 53.

Le attività assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico sono individuate dall'art. 60 DPR n. 3/1967, secondo il quale *«L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o 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»*.

La norma individua attività per le quali è stabilito dal legislatore il divieto di svolgimento per il dipendente pubblico e, quindi, è illogico ritenere che esse siano assimilabili agli incarichi compatibili con il rapporto di impiego pubblico, soggetti ad autorizzazione.

In tal senso del resto si sono espresse anche le SS.RR. nella sentenza n. 1/2025: *«Lo svolgimento di consulenze o di incarichi da parte di un pubblico dipendente può essere consentito o autorizzato solo ed esclusivamente se detta attività extraistituzionale non sia motivo di ostacolo all'esatto adempimento degli obblighi istituzionali, gravanti su ciascun dipendente pubblico sia che si tratti di attività liberamente esercitabili o di attività autorizzabili che di attività gratuite o retribuite.*

In questi termini, il dettato legislativo è chiaro.

In tutte le disposizioni sin qui esaminate, il legislatore ha inserito locuzioni del tipo "Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi" (art. 53 del d.lgs. n.

165/2001), “compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali” (art. 11 del d.P.R. n. 382/1980) e ancora “fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali ... purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza ... a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza” (art. 6, commi 10 e 10-bis della l. n. 240/2010).

Ciò a conferma che attività extra-istituzionali, se consentite e autorizzate, non devono creare situazioni di conflitto di interesse e di detrimento alle ordinarie attività istituzionali.

Con l'autorizzazione l'amministrazione provvede, in via preventiva, e su istanza dell'interessato, alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività, in via di principio, assentibile.

Lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici “obblighi”, di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti.

Lo svolgimento di attività assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico comporta, viceversa, la violazione di uno specifico “dovere” di esclusività.

Qui la valutazione sul potenziale conflitto di interesse o sulla lesività del comportamento delle attività assolutamente vietate è effettuata ancora prima dall'ordinamento; viene fatta risalire a monte, al momento stesso, in cui tali attività sono declinate dal legislatore tra quelle assolutamente dipendente pubblico.

Tale è la previsione, più volte richiamata, dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957,

che pone il divieto dell'esercizio del commercio e dell'industria a carico di

tutti i dipendenti pubblici, tanto dei ricercatori e dei docenti a tempo pieno,

quanto (ed è bene evidenziarlo) dei ricercatori e dei docenti a tempo definito.

E, tuttavia, le recenti aperture che il legislatore ha inteso introdurre, con

l'inserimento, a regime, nel comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010 (ad

opera dell'art. 9, co. 2-bis, del d.l. n. 44/2023) della possibilità per i

ricercatori e i docenti a tempo pieno di assumere incarichi presso "enti privati

anche a scopo di lucro", fino a questo momento, vietati dal legislatore come

attività assolutamente incompatibili, stante il divieto posto dall'art. 60 del

d.P.R. n. 3/1957, deve indurre il Collegio a una riflessione sull'effettiva

portata da attribuire all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Alla luce di tali sopravvenute disposizioni, è indubbio che il concetto di

attività assolutamente incompatibili, fino a questo momento, parametrato

all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, va rivalutato alla luce delle nuove esigenze

ordinamentali e di sistema.

Le disposizioni di settore, cui si è fatto riferimento, valevoli per il mondo

universitario, possono offrire un utile spunto di riflessione, ai fini della

soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento qui in esame.

Si tratta, in effetti, di disposizioni che, seppure limitate al mondo accademico,

inducono queste Sezioni riunite a una lettura evolutiva del divieto posto

dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957.

Valgono, a tal proposito, le prescrizioni poste dallo stesso legislatore in

materia, volte a garantire l'assolvimento dei propri compiti istituzionali e che

l'attività svolta all'esterno non arrechi all'amministrazione di appartenenza

un nocumento ovvero un detrimento delle attività (ora gestionali, ora

didattiche o di ricerca, a seconda dell'ordinamento di riferimento) poste a carico del singolo dipendente.

Ne consegue che la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato, deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale dovrà tenere conto di tutte le circostanze del caso, accertare la sussistenza e la compresenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e verificare se effettivamente vi sia stato un danno all'amministrazione di appartenenza del dipendente impegnato in attività esterna derivante dal mancato adempimento dei propri compiti istituzionali e dall'inutile dispersione delle energie lavorative.

L'entità del danno, così accertato, dipende dalla lesione prodotta. Il danno arrecato all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente deve, in ogni caso, essere provato, in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova, e non può in alcun modo essere considerato in re ipsa.

In questi termini, il danno può coincidere con l'intero compenso percepito, in caso di mancato assolvimento dei basilari compiti di istituto ovvero essere parametrato all'inutile esborso sopportato dall'amministrazione a fronte di una prestazione lavorativa parziale ovvero all'indennità di esclusiva, laddove prevista, o, nel caso dei docenti universitari, al differenziale retributivo tra la retribuzione spettante ai docenti in regime a tempo pieno e quella spettante ai docenti a tempo definito.

Nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili), per i quali il legislatore pone un divieto assoluto e prevede altre e ben più gravi sanzioni, il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile

alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti».

Dai principi sopra espressi emerge che la disciplina relativa allo svolgimento di attività incompatibili pone il divieto del loro svolgimento come violazione dell'obbligo di esclusività del rapporto e questo si ha indubbiamente anche con lo svolgimento occasionale di quelle attività. Non potrebbe essere altrimenti, perché trattandosi di attività non compatibili la valutazione sul potenziale conflitto d'interessi in cui il soggetto si troverebbe rispetto al datore di lavoro pubblico è stata fatta a monte dal legislatore e non lasciata alla valutazione dell'amministrazione come per le attività autorizzabili. In questo senso, se un'attività è incompatibile e, quindi, in conflitto di interessi, lo è anche se svolta una volta soltanto.

Anche secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione «E' stato già affermato da questa Corte, e deve essere qui ribadito, che l'obbligo di esclusività, desumibile dal richiamato art. 53, ha particolare rilievo nel rapporto di impiego pubblico perchè trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 98 Cost. con il quale il legislatore costituente, nel prevedere che "i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione", ha voluto rafforzare il principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico dai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (cfr. fra le più recenti Cass. Civ. n. 20880/2018 che richiama Cass. civ. n. 28797/2017; Cass. Civ. n. 8722/2017 e Cass. civ. n. 28975/2017).

Detto obbligo, pertanto, può essere ritenuto insussistente nei soli casi in cui

sia lo stesso legislatore a derogarlo espressamente attraverso disposizioni speciali, quali sono quelle, richiamate nell'art. 53, comma 6 che consentono a particolari categorie di dipendenti pubblici lo svolgimento di attività libero professionali» (Cass., sez. lav., n. 427/2019).

In ogni caso, si ritiene che l'attività svolta dall'appellato non abbia i caratteri della "non occasionalità". Innanzitutto, perché l'attività da psicologo nel caso di specie non risulta svolta come incarico di consulenza. In secondo luogo, risulta dalla relazione della Guardia di finanza (prot. 437531 del 23 settembre 2021 in atti) che già in precedenza e comunque sin dal 2004, quando il rapporto di lavoro si è trasformato da parziale a tempo pieno, ha sempre svolto attività dichiarando compensi ogni anno. Inoltre la stessa Guardia di finanza attesta che nel luogo dichiarato di svolgimento dell'attività vi era la targa in corrispondenza del civico con indicazione del soggetto, la professione e gli orari di ricevimento (pag. 3 richiamata relazione).

Conseguentemente, avendo l'appellato svolto attività libero professionale la fattispecie di danno contestata non è soggetta ai commi 7 e 7 bis dell'art. 53 d.lgs.165/2001.

3. In conclusione, l'appello va respinto e per l'effetto confermata la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia n. 48/2023.

In considerazione della mancata costituzione dell'appellato, nulla per le spese.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando così decide:

- respinge l'appello;

- nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio in data 19 giugno 2026.

L'Estensore

Il Presidente

Carola Corrado

Giuseppina Maio

(firma digitale)

(firma digitale)

Depositata in Segreteria il 03/07/2026

Il Dirigente

“F.to digitalmente”