

**REPUBBLICA ITALIANA**

SENTENZA - 75/2025

**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. Marco Fratini         | Consigliere                 |
| dott.ssa Carola Corrado     | Primo Referendario          |
| dott.ssa Flavia D'Oro       | 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. **60023** del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio;

**-appellante-**

**contro**

- XXXXX XXXXX nato a x x x x il x.x.xxxx, residente nel comune di  
Xxxxxx (xx), Via x x x x x x n. x , cap x x x x , C.F.:  
xxxxxxxxxxxxx, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela  
Primavera C.F. PRMDNL71P50G141F (pec:  
avvdanielaprimavera@pec.ordineavvocaticieti.it), presso il cui studio sito in  
Roma, via di Porta Pertusa n. 4, ha eletto domicilio.

**-appellato-**

**Per la riforma**

della sentenza della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n. xx/xxxx, depositata il xx.x.xxxx;

**Visti gli atti d'appello;**

**Esaminati gli atti e documenti di causa;**

**Uditi**, nell'udienza del 7 maggio 2025, con l'assistenza del segretario, dott.ssa Chiara Pimpinella, il relatore, dott.ssa Flavia D'Oro, il rappresentante della Procura generale nella persona del Vice Procuratore Generale dr.ssa D'Alesio Sabrina per l'appellante, l'avv. Daniela Primavera per l'appellato;

Ritenuto in

### **F A T T O**

1. Con atto di citazione la Procura regionale conveniva in giudizio il sig. XXXXX XXXXX, in qualità di dipendente del Ministero della Difesa (in servizio presso la Marina Militare, Stato Maggiore, Ufficio dettaglio e sicurezza), chiedendone la condanna al risarcimento di due distinte tipologie di danno: un danno erariale conseguente all'illecita percezione dei benefici economici di cui alla l. n. 104/92 da maggio 2019 a febbraio 2020 in misura pari a euro 2.819,82 e un danno derivante dall'omesso versamento dei compensi illecitamente percepiti ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. 165/2001, in misura pari a euro 34.299,00, derivanti dall'avvenuto svolgimento dall'anno 2008 al 2020 di un'attività di impresa (attività assolutamente incompatibile) in violazione dell'art. 60 del d.p.r. n. 3 del 1957 (consistente, nella specie, nella partecipazione del dipendente pubblico XXXXX XXXXX all'attività di impresa della società "XXXXX Snc di XXXXX & co").

2. Con la sentenza n. x x /xxxx, depositata in data x.x.xxxx, la Sezione

giurisdizionale regionale per il Lazio rigettava la domanda della Procura affermando la valenza della pronuncia assolutoria in sede penale e, circa la seconda voce di danno, l'inapplicabilità del regime di cui al citato art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001, alle attività assolutamente incompatibili ritenendo non provato il pregiudizio alla pubblica amministrazione.

In particolare, la sentenza affermava:

-con riguardo alla prima voce di danno, che la sentenza del Tribunale penale di Roma n. xx/xxxx assolveva il convenuto "perché il fatto non sussiste" in quanto *"non è stato dimostrato che il XXXXX nei trenta giorni (contestati nel capo di imputazione) per i quali ha ottenuto il permesso ex l. 104/92 non abbia prestato assistenza al suocero"*, rimanendo, dunque, nel capo della mera probabilità quanto supposto in sede istruttoria, in ordine allo sviamento dell'utilizzo dei predetti permessi";

-con riguardo alla seconda voce di danno: a) che la sentenza penale affermava che non è provato che la violazione dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 abbia comportato un danno economico per l'amministrazione rilevante ai fini dell'art. 640 c.p. in quanto *"è emerso che il XXXXX si è assentato dall'ufficio per recarsi presso la sede della XXXXX s.n.c. di XXXXX & co. Solo nelle giornate in cui aveva ottenuto il permesso ex l. 104/92: pertanto, in quei giorni legittimamente il prevenuto non si è recato a lavorare (non essendo stato dimostrato, come detto, che non abbia prestato assistenza al suocero), cosicché la violazione dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 non avrebbe comportato un danno patrimoniale per la p.a. (o almeno non è stato dimostrato il contrario), ma unicamente un pregiudizio alle suddette finalità tutelate dalla norma in*

*questione”;* b) la Procura si è limitata ad osservare che le energie lavorative da destinare in via esclusiva al lavoro pubblico sono state dirottate all’espletamento di un’attività di impresa vietata al dipendente pubblico, senza tener conto che nel caso di incarichi incompatibili in assenza di prova che il loro illegittimo esercizio abbia determinato in concreto un danno erariale, non sussiste una responsabilità risarcitoria, non potendo far discendere un danno in concreto dalla mera prova documentale dello svolgimento di una attività incompatibile. Nel caso di specie *“vi sono elementi, valorizzati nella stessa sentenza penale sopra ricordata, che militano nel senso della mancata dimostrazione da parte del requirente di una prestazione da parte del convenuto qualitativamente o quantitativamente inferiore a quella prevista in favore dell’amministrazione di appartenenza, in conseguenza dello svolgimento dell’ulteriore attività in questione”*.

2. In data 31.5.2022 proponeva appello la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio lamentando l’erroneità dell’argomentazione motiva del primo giudice secondo cui un’attività di tal fatta, assolutamente incompatibile ai sensi dell’art. 60 del d.P.R. citato, col regime di esclusività del pubblico impiego e, dunque, non autorizzabile, resti esclusa dalla disciplina applicativa dell’art. 53, commi 7 e 7 bis, del Tupa, per rientrare nel paradigma generale della responsabilità amministrativa ordinaria con conseguente assoggettamento del danno ai generali criteri di quantificazione e di prova.

La Procura osservava anche che la sentenza di primo grado aveva attribuito “efficacia extra penale alla decisione del giudice ordinario (su un profilo, in realtà, non coperto dal giudicato penale perché relativo ad un fatto diverso non

contestato nel capo di imputazione da parte del p.m. penale)”.

In conclusione, chiedeva la riforma della sentenza impugnata, con accoglimento dei motivi di appello e per l’effetto la condanna, in favore del Ministero della Difesa, del sig. XXXXX XXXXX, al pagamento della somma da determinare fino alla concorrenza del danno quantificato nella misura di € 34.299,00, oltre a rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, salva la quantificazione ex art. 83 CGC, con riforma della statuizione sulle spese del giudizio stabilita dalla sentenza gravata da riesame.

3. Il sig. XXXXX XXXXX depositava, in data 3.4.2025, una memoria di costituzione in cui richiamava le proprie difese in primo grado nonché la sentenza delle SSRR n. 1/2025/QM/PROC. Ribadiva che il danno arrecato all’amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente deve in ogni caso essere provato e non può essere considerato *in re ipsa*. Argomentava, altresì, che nel caso di specie non risulta provato alcun danno, anzi, quando richiesto dall’Amministrazione, il XXXXX ha eliminato ogni situazione di incompatibilità e l’Amministrazione ha sospeso il procedimento disciplinare. L’assenza di danno in capo all’amministrazione è provata anche dalle positive schede di valutazione personale relative al periodo in contestazione.

4. All’udienza del 7.5.2025 le parti ribadivano le argomentazioni e le conclusioni rassegnate in atti e la causa veniva trattenuta per la decisione.

Considerato in

## **DIRITTO**

1. L’atto di appello contiene un unico motivo di gravame recante “*errata applicazione dell’art. 60 e ss. Del d.p.r. n. 3 del 1957 in combinato disposto con l’art. 53 del d.lgs. 165 del 2001 avendo la Corte ritenuto inapplicabile*

*alle ipotesi di attività assolutamente vietata l'art. 53 del d.lgs. 165/2001 ed avendo conseguentemente ritenuto necessaria la prova dell'esistenza e della quantificazione del danno concretamente subito dalla pubblica amministrazione”.*

La procura ha quindi contestato il capo di sentenza che ha rigettato la domanda attorea con riguardo alla seconda voce di danno, consistente nel danno derivante dall'omesso versamento dei compensi illecitamente percepiti ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. 165/2001, in misura pari ad euro 34.299,00, derivanti dall'avvenuto svolgimento dall'anno 2008 al 2020 di un'attività di impresa (attività assolutamente incompatibile) in violazione dell'art. 60 del d.p.r. n. 3 del 1957.

2. In primo luogo, la Procura ha osservato che la sentenza di primo grado avrebbe attribuito *“efficacia extra penale alla decisione del giudice ordinario (su un profilo, in realtà, non coperto dal giudicato penale perché relativo ad un fatto diverso non contestato nel capo di imputazione da parte del p.m. penale)”*.

In particolare, la sentenza di primo grado ha dato rilievo alla statuizione in cui il giudice penale, nel valutare la scelta di non dover trasmettere gli atti al p.m. per procedere per il reato di truffa in ordine al profilo della violazione di svolgimento di altre professioni o impieghi di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001, ha affermato che *“nel caso di specie non è provato che tale violazione - impregiudicata la sua valenza a fini disciplinari - abbia comportato un danno economico per l'amministrazione, rilevante, come tale, ai fini dell'art. 640 c.p. Invero, è emerso che il XXXXX si è assentato dall'ufficio per recarsi presso la sede della XXXXX s.n.c. di XXXXX & co. solo nelle giornate in cui aveva*

*ottenuto il permesso ex L. 104/92: pertanto, in quei giorni legittimamente il prevenuto non si è recato a lavorare (non essendo stato dimostrato, come detto, che non abbia prestato assistenza al suocero), cosicché la violazione dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 non avrebbe comportato un danno patrimoniale per la p.a. (o almeno non è stato dimostrato il contrario), ma unicamente un pregiudizio alle suddette finalità tutelate dalla norma in questione”.*

Nella fattispecie in esame, il capo di imputazione contestato dal p.m. penale (cfr. richiesta rinvio a giudizio del 19.6.2020) riguarda il delitto di cui agli artt. 81, cpv, 640, comma 2, n. 1, c.p. in quanto “*quale assistente amministrativo presso il Ministero della Difesa, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, con artifici o raggiri consistiti nel presentare plurime richieste di “Perm. Retribuito L. 104”, rappresentando falsamente di dover assistere nei giorni sottoindicati, in via esclusiva e continuativa come previsto dalla Legge n. 53/2000, il proprio suocero...inducendo in errore il Capo dell'Ufficio...che autorizzava l'assenza dal servizio...si procurava un ingiusto profitto consistito nel percepire la retribuzione relativa ai giorni di permesso, con conseguente danno per il Ministero della Difesa e per l'INPS. In particolare, utilizzava i giorni di permesso ... per recarsi presso la società XXXXX s.n.c. di XXXXX & co”... al fine di dedicarsi alla sua seconda attività lavorativa e non per assistere il familiare disabile”.*

La sentenza, premesso che la normativa consente al lavoratore di graduare l'assistenza al parente secondo orari e modalità flessibili che tengano conto, *in primis*, delle esigenze del parente disabile, non richiedendo che l'assistenza coincida con l'orario lavorativo, ha assolto il XXXXX dal reato a lui ascritto perché il fatto non sussiste sul presupposto che non risulta provato che non

abbia prestato assistenza al parente.

La sentenza ha statuito anche in merito al diverso profilo del reato di truffa concernente la violazione del divieto di svolgimento di altre professioni o impieghi di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001 sostenendo che non vi è prova che tale violazione abbia comportato un danno economico per la p.a. rilevante ai fini dell'art. 640 c.p. in quanto lo svolgimento dell'attività extralavorativa è avvenuto nei giorni in cui egli legittimamente non si è recato a lavorare.

3. Tanto osservato, questa Corte ritiene che le conclusioni del giudice penale in punto di insufficienza di prove del fatto materiale siano da condividere nel merito, in quanto persuasivamente motivate.

Infatti, non risulta provata la sottrazione di energie lavorative da destinare in via esclusiva al lavoro pubblico in quanto dirottate all'espletamento di un'attività di impresa vietata al dipendente pubblico. Al contrario di quanto previsto dall'art. 53 d.lgs. 165/2001 per gli incarichi non autorizzati per omessa richiesta, nel caso di incarichi incompatibili non sussiste una tipizzazione del danno da mancata entrata derivante dal mero svolgimento di questi ultimi, e pertanto, in assenza di prova che il loro illegittimo esercizio abbia determinato in concreto un danno erariale, non sussiste una responsabilità risarcitoria. (cfr. sez. III App. n. 66/2025).

Sussistono pertanto elementi, valorizzati nella stessa sentenza penale, che convergono nel senso della mancata dimostrazione da parte del requirente di una prestazione da parte del convenuto qualitativamente o quantitativamente inferiore a quella prevista in favore dell'amministrazione di appartenenza, in conseguenza dello svolgimento dell'ulteriore attività in questione.

Ritiene pertanto il Collegio che la Corte territoriale non si sia affatto limitata

a far discendere, quale automatismo, l'assoluzione in sede contabile in ragione dell'accertamento svolto in sede penale, ma ha espressamente valutato e motivato le ragioni per le quali tale assoluzione dovesse trovare corrispondenza anche in questa sede giurisdizionale.

Né è censurabile l'utilizzo delle risultanze probatorie emerse nel giudizio penale, alla luce del consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale le risultanze documentali e gli elementi di prova assunti al fascicolo processuale e provenienti dagli atti di altri procedimenti possono essere utilizzati, come prove atipiche, in altro giudizio, ai fini del libero convincimento del giudice (ex multis, Cass. civ., n. 12422/2000; n. 7698/2014; CdS., n. 2847/2012; Corte dei conti, App. II nn. 75,165/2020, 391/2023; App. III n. 408/2021; App. Sicilia n. 34/2021).

4. A tale riguardo il Collegio richiama la giurisprudenza di questa Corte che ha affermato come *“in linea con i più recenti approdi ermeneutici della giurisprudenza contabile (cfr. Sez. II/A n. 310/2023; id. n. 172/2023; id. 147/2022, Sez. III/A n. 7/2020; id. n. 138/2020), questa Sezione d'appello ritiene che la sussistenza di un danno erariale conseguente alla violazione dell'obbligo di esclusività e di fedeltà, misurabile in termini di distrazione di energie e di alterazione del sinallagma contrattuale intercorrente con l'amministrazione pubblica, non possa essere automaticamente desunta, in re ipsa, dallo svolgimento di incarichi extraistituzionali non autorizzati o non autorizzabili, ma debba essere, invece, oggetto di specifica allegazione e prova da parte attrice.*

*Quest'ultima, in base al tradizionale criterio di riparto sancito dall'art. 2697, comma 1, c.c., è onerata di dimostrare la minore resa del servizio e*

*l'abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni, tale da rendere sine causa le indennità medio tempore versate al docente, percepite quale corrispettivo di un'attività non svolta (cfr., da ultimo, sez. III/A, n. 310/2023, cit.).*

*In questo specifico contesto, rivedendo il proprio orientamento espresso nella sentenza n. 21/A/2020, presa a riferimento dal Giudice di primo grado, questa Sezione, più di recente, con la sentenza n. 93/A/2021, pronunciandosi su un caso analogo a quello all'odierno esame, aveva già osservato che “la violazione del divieto di esclusività, sanzionabile dal punto di vista disciplinare e comportante anche la decadenza dall'impiego per effetto del mancato ottemperamento alla diffida di cessazione della situazione di incompatibilità, non possa comportare un conflitto di interessi in re ipsa, tale da giustificare per ciò solo il venir meno in tutto o in parte del rapporto sinallagmatico tra la retribuzione e la prestazione lavorativa, essendo necessario da parte dell'organo requirente contestare e fornire la prova che l'amministrazione abbia subito un disservizio; solo dopo è possibile provvedere alla sua quantificazione - anche attraverso il ricorso a criteri equitativi – che potrebbe coincidere anche con le retribuzioni in tutto o in parte percepite”. (Corte dei conti, sez. app. Sic. Sent. n. 38 del 01/02/2024).*

Tanto, anche in linea con quanto statuito dalle Sezioni riunite di questa Corte, che, nella sentenza n. 1/QM/2025, hanno affermato che “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 incompatibili con lo status di 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... 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 esser 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.”.*

Come correttamente dedotto dalla difesa dell'appellato, nel caso in esame, non è stato provato che la prestazione lavorativa non sia stata resa nei termini previsti dal rapporto di lavoro pubblico in termini sia quantitativi sia qualitativi; anzi, ex adverso, risulta documentato il corretto svolgimento dell'attività del dipendente.

Né il danno arrecato all'Amministrazione di appartenenza può ritenersi provato dal fatto di aver svolto attività extralavorative nei periodi di fruizione dei permessi in questione in quanto questo non prova in modo certo ed inconfutabile un danno da violazione del sinallagma lavoristico. Peraltro, come specificato nella sentenza di primo grado, i permessi sono stati fruiti in modo legittimo in quanto la normativa consente al lavoratore di graduare

l'assistenza al parente secondo orari e modalità flessibili che tengano conto, in primis, delle esigenze del parente disabile, non richiedendo che l'assistenza coincida con l'orario lavorativo. Da ciò consegue, come rilevato nella sentenza penale, che *“se è considerata assistenza continua quella che il lavoratore presta nei giorni in cui lavora (e quindi l'assistenza che presta dopo l'orario di lavoro), ne consegue che non vi è ragione per cui tale nozione debba mutare nei giorni in cui il lavoratore usufruisce dei permessi: infatti anche in quei giorni egli è libero di graduare l'assistenza al parente secondo orari e modalità flessibili che tengano conto, in primis, delle esigenze dell'handicappato: il che significa che nei giorni di permesso, l'assistenza, sia pure continua, non necessariamente deve coincidere con l'orario lavorativo, proprio perché tale modo di interpretare la legge andrebbe contro gli stessi interessi dell'handicappato”* (p. 4-5 della sent. n. xx/xx del Tribunale di Roma sez. GIP/GUP – ufficio 10).

La sentenza penale ha dunque statuito anche in merito al diverso profilo del reato di truffa concernente la violazione del divieto di svolgimento di altre professioni o impieghi di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001 sostenendo che non vi è prova che tale violazione abbia comportato un danno economico per la p.a. rilevante ai fini dell'art. 640 c.p. in quanto lo svolgimento dell'attività extralavorativa è avvenuto nei giorni in cui egli legittimamente non si è recato a lavorare.

**5.** Orbene, in applicazione dei principi sopra richiamati, pure risultando comprovata la condotta, non risulta dimostrato che, dalla stessa, sia derivato un danno sufficientemente apprezzabile in termini di alterazione del rapporto sinallagmatico. In assenza di prova della sussistenza e consistenza del danno,

l'appello va respinto e, per l'effetto, deve escludersi la responsabilità erariale del XXXXX.

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico dell'Amministrazione di appartenenza in favore dell'avvocato dichiaratosi antistatario e liquidate in euro 3.000,00 per questo grado di giudizio.

P.Q.M.

#### LA CORTE DEI CONTI

##### SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 3.000,00 per questo grado di giudizio, e poste a carico dell'Amministrazione di appartenenza e poste in favore dell'avvocato dichiaratosi antistatario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7.5.2025.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Flavia D'Oro

Dott.ssa Giuseppina Maio

Depositata il 20/05/2025

IL DIRIGENTE

F. to digitalmente

DECRETO

Il Collegio, ravvisati i presupposti applicativi dell'art. 52, del d.lgs. 196/2003,

DISPONE

che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3, di

detto art. 52, a tutela delle parti private.

Il Presidente

(Dott. Giuseppina Maio)

*“F.to digitalmente”*

Depositata in Segreteria il 20/05/2025

Il Dirigente

*“F.to digitalmente”*

In esecuzione del provvedimento del Collegio, ai sensi dell'art. 52, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione, omettere le generalità e gli altri dati identificativi della parte privata e del suo dante causa.

Roma, lì 20/05/2025

Il Dirigente

*“F.to digitalmente”*