



SENT. 60 /2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Pasquale	FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13328 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Giorgio Dionisi, nato a Spoleto il 21 maggio 1971 ed ivi residente in frazione San Venanzo, via San Francesco n. 30, rappresentato e difeso, unitamente e disgiuntamente, dagli avvocati Marco Parmegiano Palmieri, Iolanda Piccinini, Serena Mancini ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Spoleto alla via S. Alò n. 1;

- Alvaro Fagotti, nato a Spoleto il 12 maggio 1949 ed ivi residente in frazione Maiano, via Canale dei Mulini n. 37, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Longo ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Perugia, Corso Vannucci n. 10.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 20 aprile 2022, con l'assistenza del segretario dott.ssa Silvia De Paolis, il relatore consigliere Pasquale Fava, il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Parmegiano Palmieri, Piccinini e Longo.

#### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

##### 1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 14 settembre 2021, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Giorgio Dionisi e Alvaro Fagotti per sentirli condannare al pagamento delle somme di seguito indicate in favore dell'Azienda sanitaria locale Umbria n. 2, oltre rivalutazione e interessi.

Al Dionisi sono state contestate le seguenti fattispecie di illecito contabile:

1) prestazione di attività non autorizzabile e percezione del relativo compenso (componente del CDA della società Valle Umbra Servizi s.p.a. tra il 2009 ed il 2012; amministratore unico della società Vus Com S.r.l. tra il 2012 ed il 2018), in violazione dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165 del 2001, che ha dato luogo ad un compenso lordo pari a complessivi € 189.401,00;

2) mancata richiesta del *part time*, in violazione dell'art. 1, comma 56, della legge n. 662 del 1996 e dell'art. 53, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, per tutto il periodo di svolgimento delle predette attività extraistituzionali (ad eccezione del periodo 14 maggio 2012 sino al 12 settembre 2012) e in considerazione della natura impegnativa degli incarichi *sub* n. 1, con intera percezione del trattamento retributivo e, quindi, senza subire le falcidie previste dal regime a tempo parziale (danno erariale pari ad € 97.143,08);

3) assenteismo fraudolento, in violazione dell'art. 55-*quater* del

d.lgs. n. 165 del 2001, avendo attestato la propria presenza in servizio nel periodo di svolgimento delle attività extraistituzionali presso le predette società (danno pari ad € 872,99);

3.1) il danno all'immagine conseguente al predetto assenteismo fraudolento (quantificato in misura pari al 50% del danno patrimoniale sub 3.1.).

Le somme sub 1) sono state contestate anche al Fagotti il quale, rendendo l'autorizzazione allo svolgimento del predetto incarico nel 2009 (attraverso l'apposizione del 'visto si autorizza') ha consentito al convenuto Giorgio Dionisi l'espletamento della predetta attività. La Procura ha contestato il concorso doloso.

2. Le difese dei convenuti.

2.1. Il Dionisi ha eccepito di aver presentato istanza di autorizzazione all'A.s.I. nonché di averla ottenuta secondo le procedure al tempo vigenti; ha altresì rappresentato l'inserimento dei compensi, da parte dell'amministrazione, nell'applicativo gestionale in utilizzo.

2.2. Con particolare riguardo all'asserito obbligo di passaggio da un orario *full time* a quello *part time*, ha evidenziato di aver svolto una mera collaborazione con la società (ivi recandosi solo il pomeriggio di un giorno della settimana) e di aver sempre prestato la propria opera subordinata presso l'amministrazione di appartenenza. Le indagini sono state condotte su un periodo di svariati anni, mentre le contestazioni avrebbero ad oggetto occasioni sporadiche, della durata di pochi minuti: ciò attesterebbe l'accertata ed effettiva presenza in servizio del convenuto, anche perché non è mai stato

sollevato il sospetto che terzi abbiano timbrato il suo cartellino.

2.3. In relazione all'assenteismo fraudolento il convenuto ha contestato (pag. 24-31), tutte le condotte ascrittegli segnalando errori, imprecisioni, illogicità delle assunzioni degli inquirenti.

Per tali ragioni, ha richiesto preliminarmente la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del processo penale e di quello lavoristico, ha eccepito, inoltre, l'improcedibilità e l'inammissibilità delle contestazioni relative all'assenteismo fraudolento e all'obbligo di passaggio al *part time*. In relazione a tutte le pretese risarcitorie ha eccepito anche l'intervenuta prescrizione (anche per la mancanza di un occultamento doloso).

Circa il danno all'immagine, ha dedotto l'assenza di ogni eco mediatica.

Ha invocato, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

2.4. Alvaro Fagotti ha preliminarmente segnalato di essere andato in pensione nel 2015, con la conseguente impossibilità di essergli imputati pregiudizi successivi al 1° settembre 2015. Ha, poi, eccepito la prescrizione con riguardo alle contestazioni aventi ad oggetto il periodo compreso tra il 2009 ed il 2018, posto che non sussisterebbe alcun occultamento doloso, ed ha richiesto la sospensione del processo in attesa della definizione del processo civile e di quello penale.

Ha precisato che, essendo stata rilasciata l'autorizzazione al Dionisi, non sarebbe possibile invocare l'applicazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, regime che si riferisce alla diversa ipotesi dell'omessa presentazione dell'istanza amministrativa da parte del dipendente pubblico.

Ha, dunque, dedotto la carenza, nei propri confronti, degli elementi soggettivi ed oggettivi dell'illecito, denunciando che la Procura non avrebbe

invece convenuto in giudizio le società conferenti l'incarico.

In via subordinata, ha invocato una riduzione del *quantum* dovuto (da rideterminarsi al netto delle ritenute fiscali ex art. 150 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito dalla legge n. 77 del 2020) e l'apprezzamento del proprio marginale contributo eziologico.

### 3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica del 20 aprile 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La richiesta di sospensione del giudizio per pendenza del processo penale e di quello lavoristico deve essere rigettata, trattandosi di giudizi indipendenti che possono raggiungere in piena autonomia la propria conclusione al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di concentrazione, effettività e ragionevole durata (art. 111 Cost.; art. 1 - 4 c.g.c.; C. conti, SS.RR., 18 giugno 2015, n. 28/QM/2015; ord. nn. 6 del 2018/RCS e 1/2017/RCS).

2. Non ha pregio l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti, atteso che la piena conoscenza, cui fa riferimento l'art. 2935 c.c., si è palesata con la richiesta di rinvio a giudizio del 17 ottobre 2019, cui è seguita la costituzione di parte civile dell'A.S.L. Umbria n. 2, alla quale può essere riconosciuta natura di atto di costituzione in mora ai sensi dell'art. 1219 c.c.. I convenuti, difatti, non hanno dato prova di una conoscenza anteriore da parte degli organi di vertice amministrativo e della dirigenza competente alla

denuncia di danno erariale, mentre la conoscenza delle condotte illecite contestate dalla Procura regionale era oggettivamente limitata solo ai convenuti: dalle dichiarazioni della dott.ssa Antinarelli (al tempo direttore del distretto sanitario), tra l'altro, non emerge l'antiorità della conoscenza della illiceità contabile delle condotte imputate al Dionisi e al Fagotti.

3. L'azione risarcitoria va accolta nei limiti di seguito indicati (artt. 1 legge 14 gennaio 1994, n. 20 e 2697 c.c.).

L'illecito contabile ha, salvo le specifiche ipotesi in cui la legge prevede peculiari figure di responsabilità sanzionatoria (violazione della *golden rule*, dissesti, etc.), natura compensativa: il pregiudizio arrecato alla finanza pubblica deve, infatti, essere pienamente ristorato dai soggetti che l'abbiano determinato. Di recente, in dottrina, è stato persino sostenuto che, in ragione dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito e della possibilità di riconoscere le utilità di cui la collettività si sia avvantaggiata, l'illecito contabile avrebbe natura 'meno che compensativa'.

Tanto premesso, va rilevato che anche nella materia dell'illecito contabile sono bandite le sovracompensazioni e le duplicazioni risarcitorie. Altrimenti opinando, si verificherebbe una non consentita torsione dell'illecito contabile, proiettata verso logiche punitive e sanzionatorie, possibili, come ricordato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. 5 luglio 2017, n. 16601) solo in presenza di una base normativa (principio di legalità) e nel rispetto del principio di proporzionalità.

L'azione della Procura regionale è preordinata alla compensazione di svariate componenti di danno che, da un lato confliggono tra loro, dall'altro, pur se formalmente differenziate, attuano una compensazione dello stesso

pregiudizio.

In particolare, la prima voce (richiesta di compensi percepiti con riguardo ad incarichi non autorizzabili ed erroneamente autorizzati) si pone in contrapposizione con quella relativa alla omessa richiesta di *part time* e all'assenteismo fraudolento. La compensazione della prima voce, in ogni caso, è idonea ad assorbire anche i pregiudizi nascenti dalle altre.

Pertanto, il collegio ritiene, al fine di evitare duplicazioni risarcitorie, di accogliere solo la richiesta di risarcimento del danno alla finanza pubblica derivante dalla violazione della normativa sugli incarichi consentiti ai pubblici dipendenti.

Il dipendente pubblico non può assumere incarichi di amministrazione in società di capitali. L'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1957, n. 3, dispone che: *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.* Trattasi di una causa di incompatibilità al cui riscontro consegue una diffida e poi l'eventuale decadenza dall'impiego pubblico. Sussistendo un divieto assoluto di legge, l'attività non è nemmeno autorizzabile dall'amministrazione di appartenenza.

Ancorché l'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 si riferisca letteralmente agli incarichi per cui siano stati omessi la richiesta di autorizzazione e il versamento del compenso in ipotesi di violazione del divieto di assumere incarichi retribuiti senza autorizzazione, non può esservi alcun dubbio in ordine all'applicabilità del disposto normativo anche all'ipotesi - più

grave - dello svolgimento di incarichi non autorizzabili perché incompatibili per i pubblici dipendenti a norma del citato art. 60 del D.P.R. n. 3 del 1957. Del resto, è proprio il disposto del primo comma dell'art. 53 che, facendo salva la disciplina delle incompatibilità di cui al più volte citato art. 60, attua un espresso raccordo legislativo tra le norme, evidenziando la volontà legislativa di estendere la disciplina in questione anche alle ipotesi patologiche in cui siano stati svolti incarichi vietati o siano stati persino erroneamente autorizzati su istanza del dipendente.

Nel caso di specie, la pretesa autorizzazione invocata dai convenuti (resa dal Fagotti) non reca alcuna motivazione relativa al giudizio (peraltro erroneo) effettuato in concreto, essendosi limitato l'assenso ad un 'mero visto' formale privo di alcuna valutazione dell'attività da svolgersi, del suo raffronto con il quadro normativo applicabile e della sua compatibilità con quella d'ufficio. Non si tratta, dunque, di un provvedimento autorizzatorio in senso tecnico, non essendo stato svolto alcun procedimento amministrativo in cui siano state effettuate le sopra indicate valutazioni imposte dalla legge.

Per tali ragioni, il danno complessivamente imputabile ai convenuti deve essere limitato ad € 189.401,00 (somme percepite dal dipendente per un incarico vietato, incompatibile con il mantenimento della qualità di pubblico dipendente e, quindi, non autorizzabile).

Tale danno, poiché sono emersi dalla fattispecie, elementi idonei ad asseverare l'esistenza di un dolo e di un'intesa tra i convenuti, deve essere imputato solidalmente al Dionisi e al Fagotti.

4. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione



(Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234),

devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

5. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, primo comma, c.c.

6. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei convenuti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, condanna, in via solidale, Giorgio Dionisi e Alvaro Fagotti al pagamento, in favore dell'Azienda sanitaria locale Umbria n. 1, di € 189.401,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

Condanna, in solido, i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, liquidate nell'importo di € 666,20 (diconsi euro seicentosessantasei/20).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 20 aprile 2022.

Il consigliere estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria **il 7 settembre 2022.**

**per** Il Direttore della segreteria

(Cristina Fittipaldi)

**Paola Paternoster**

**(f.to digitalmente)**