



REPUBBLICA ITALIANA 137/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 61097 del registro di segreteria, promosso da

- **-OMISSIS-** (c.f. ...), rappresentata e difesa dall'avv. ... (C.F. ...; p.e.c. ...), con studio in Genova, ..., con elezione di domicilio digitale (ex art. 28, comma 2, c.g.c.) presso il suddetto indirizzo p.e.c.

- *appellante* -

**contro**

- **Procura Generale della Corte dei conti**

**- Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Liguria**

*-appellati-*

**per la riforma**

della sentenza n. 71/2023 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 3 agosto 2023,

**VISTO** l'atto di appello;

**ESAMINATI** tutti gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI** nella pubblica udienza del 4 luglio 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Rita Maria Dina Cerroni, la relatrice

Consigliere Beatrice Meniconi, l'Avv. ... per l'appellante

ed il V.P.G. Consigliere Giulio Stolfi per la Procura generale.

**Svolgimento del processo**

1. Con rituale atto di citazione la Procura contabile ha evocato in giudizio l'odierna appellante -OMISSIS-, dipendente del Comune di Genova, per sentirla condannare al pagamento di euro 23.563,35, pari al 30% della retribuzione lorda alla medesima versata dal citato Ente negli anni 2020-2021, per avere nel contempo esercitato le funzioni di amministratore unico della XXX s.r.l., società di capitali con scopo di lucro ancorché "inattiva", in palese violazione del dovere di esclusività e del divieto assoluto dell'esercizio dell'industria e del commercio stabiliti per il dipendente pubblico dall'art. 98 Cost., dall'art. 60 DPR n. 3/1957, dall'art. 53 D.lgs. n. 165/2001, dal C.C.N.L. 2016-2018 del personale comparto EE.LL., dall'art. 58 L. n. 662/96.

Con la sentenza gravata la Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria ha parzialmente accolto la domanda attorea, condannando l'-OMISSIS-, a titolo doloso, al risarcimento, a favore del Comune di Genova, del danno pari ad euro 21.207,62 oltre interessi legali e spese di giudizio.

Per il giudice territoriale lo svolgimento da parte della prevenuta - dipendente pubblico reintegrata, su domanda, nel pregresso rapporto di lavoro a tempo pieno- del ruolo di amministratore di una società di capitali, mantenuto malgrado le dichiarate dimissioni dalla carica, costituisce violazione dell'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, che disciplina il divieto per il pubblico dipendente di disimpegnare cariche in società costituite a fine di lucro.

Per il primo giudice, rappresentando il dovere di esclusiva contenuto fondamentale della prestazione lavorativa, la parte della retribuzione correlata all'esclusività risulta versata *sine titulo*, con conseguente danno per il datore pubblico, ridotto, nel caso di specie, del 10% per l'apporto concausale del dirigente comunale preposto alla gestione dei rapporti di lavoro, non evocato in giudizio, per aver autorizzato la trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro della prevenuta in assenza di prescrizioni e verifiche.

2. Con atto di appello, notificato in data 6 ottobre 2023, l'-OMISSIS- ha censurato la sentenza ligure per i seguenti motivi:

**1) "Insussistenza dell'ipotizzato danno erariale"**

Secondo l'appellante alcun danno erariale sarebbe stato cagionato dalla corretta condotta dell'-OMISSIS- nel periodo oggetto di contestazione (anni 2020-2021), non potendosi affermare apoditticamente l'esistenza in assenza di prove che l'organo requirente avrebbe comunque dovuto fornire. Non potrebbero rilevare in senso contrario gli elementi presi in considerazione dalla sentenza impugnata, ovvero la partecipazione a due assemblee di approvazione dei bilanci della società XXX s.r.l, ormai inattiva, per soli 50 minuti, al di fuori dell'orario di lavoro, né la richiesta di contributi a fondo perduto a seguito della pandemia da Covid 19 seguita esclusivamente dalla commercialista della società, o l'acquisto in qualità di socia del residuo 50% del capitale sociale, fatti inidonei ad alterare il sinallagma contrattuale, non interferendo con l'attività di lavoro svolta con regolarità e proficuamente in favore del Comune, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

Deporrebbero in tal senso sia l'archiviazione disposta dal Comune del procedimento disciplinare aperto per i medesimi fatti di cui all'odierno giudizio, che la progressione in carriera della -OMISSIS- negli anni in esame assentita dal detto Comune.

## **2) "Infondatezza delle contestazioni relative al presunto esercizio del commercio e dell'industria"**

Secondo l'appellante la sentenza gravata sarebbe errata nella parte in cui avrebbe riscontrato a carico dell'appellante l'incompatibilità di cui all'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957, per l'assenza di attività, commerciali e/o industriali, svolte dall'-OMISSIS-, mera amministratrice di una società che

aveva cessato ogni attività, in quanto inattiva, non deponendo in senso contrario le richieste di contributi Covid 19.

**3) “Erroneità per eccesso dell'importo risarcitorio”**

Per la difesa dell’-OMISSIS- la quantificazione del pregiudizio nella misura del 30% dello stipendio lordo dell’appellante, fatta propria dalla sentenza censurata, sarebbe errata in quanto utilizzabile in fattispecie diverse dalla presente, finendo per far assumere all’odierno giudizio una funzione sanzionatoria che non potrebbe avere.

**4) “Insufficiente valutazione dell'apporto causale di altro soggetto non convenuto in giudizio”**

Per l’appellante il contributo causale omissivo del dirigente comunale alla fattispecie di causa, quantificato dalla sentenza gravata in difetto, ovvero nella misura del 10% del totale del danno, dovrebbe essere riconsiderato in aumento.

**5) “Difetto dell'elemento soggettivo”**

Per l’istante la sentenza censurata non avrebbe adeguatamente valutato la condotta dell’-OMISSIS- che avrebbe operato in piena trasparenza e buona fede, e dunque sia in assenza di dolo (per aver posto in essere tutto quanto necessario ad eliminare la situazione di incompatibilità determinatasi con la richiesta di rientro in regime di lavoro a tempo pieno) sia in assenza di colpa grave ex art. 21, comma 2, del d.l. 76/2020.

**6) “Erronea determinazione dell'importo risarcitorio al lordo dell'imposizione fiscale e previdenziale”**

Per l'appellante il giudice territoriale avrebbe errato nella quantificazione dell'importo risarcitorio al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, per cui ha chiesto di disporre il deferimento della questione relativa al calcolo al lordo o al netto dei predetti oneri alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 114 del c.g.c. , ovvero di sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa di riferimento.

**7) "Omesso esercizio della *compensatio lucri cum damno* e/o del potere riduttivo"**

La parte appellante ritiene infine erronea la sentenza di prime cure nella parte cui non ha applicato la *compensatio lucri cum damno*, né fatto esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Ha concluso per l'accoglimento del presente appello: in via principale chiede venga respinta la domanda risarcitoria formulata dalla Procura Regionale nei confronti dell'odierna appellante, stante la sua infondatezza; e in via subordinata di ridurre congruamente ai sensi di legge l'entità del danno posto a suo carico con la sentenza appellata, con vittoria di spese e onorari di entrambi i gradi di giudizio, oltre accessori di legge.

3. Con memoria, depositata in data 13 giugno 2025, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, contestando ciascun motivo di appello.

L'Organo requirente ha soffermato l'attenzione nel confutare il tema ritenuto principale tra quelli presenti nell'atto di gravame, relativo al

danno arrecato dalla -OMISSIS-, accedendo alla tesi, per cui “Questo pregiudizio non può essere identificato, come pure si è voluto talora affermare in via pretoria, nella “sottrazione di energie lavorative”, perché la previsione di radicale incompatibilità fra pubblico impiego “esclusivo” ed esercizio di attività industriali, commerciali e professionali non presidia il bene giuridico della qualità o della quantità della prestazione resa dal soggetto trasgressore, bensì il differente aspetto che si riconnette alla necessità di evitare conflitti di interesse anche solo potenziali, come ben afferma il Giudice territoriale, stante il fatto che, per risaputo precetto costituzionale, i pubblici impiegati sono “al servizio esclusivo della Nazione”. La tesi, ad avviso della Procura generale, troverebbe conferma anche nella lettura della recente sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 1/2025/QM/PROC.

Nel caso in esame la dipendente aveva il preciso obbligo di porre fine a una situazione di incompatibilità; tale risultato si sarebbe potuto conseguire solo lasciando la carica di amministratore della società, a prescindere dalla liquidazione e dalla cancellazione della medesima, che invece è mancata nella vicenda in esame.

Ha concluso per il rigetto del gravame, con ogni conseguenza in ordine alle spese di giudizio.

4. Con memoria, depositata in data 13 giugno 2025, l'appellante ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate, anche sulla base della sentenza n. 1/2025 emessa, *medio tempore*, dalle Sezioni Riunite

di questa Corte, per "*una lettura evolutiva del divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957*".

5. All'udienza odierna la difesa dell'appellante ha evidenziato che la fattispecie in esame configurerebbe un "caso-limite", non essendovi uno scadimento delle prestazioni lavorative della dipendente, che avrebbe sempre riportato buone valutazioni nel corso del rapporto di pubblico impiego, per cui, in assenza di danno, ha invocato l'assoluzione della prevenuta.

Anche la Procura generale ha concordato sull'inquadramento come "caso-limite", trattandosi di società inattiva, rilevando comunque che la dipendente, dopo il rientro a tempo pieno, non avrebbe eliminato la causa di incompatibilità, pur essendosi impegnata in tal senso.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

### **Motivi della decisione**

5. La questione all'esame del Collegio attiene allo svolgimento da parte della -OMISSIS- - dipendente del Comune di Genova con rapporto di lavoro che, dopo il part-time, è tornato, su sua istanza, a tempo pieno (dal 1 novembre 2019) - di attività esterne "assolutamente" incompatibili con il suo *status* di dipendente pubblico, quale amministratrice di una società di capitali, e dunque in violazione dell'art. 60 del T.U. n. 3/1957, ovvero della incompatibilità assoluta ivi prevista tra impiego pubblico in regime di tempo pieno e disimpegno di cariche in società costituite a fine di lucro.

Per il giudice territoriale il ripristino dell'orario di lavoro a tempo pieno, autorizzato dal Comune, ma non accompagnato dalla effettiva cessazione di tutte le attività della -OMISSIS- quale amministratrice unica della società XXX s.r.l., risultata inattiva ma mai sciolta, almeno fino al 2021, (con partita IVA attiva; compravendita da parte della -OMISSIS- del residuo 50% delle quote sociali; tre istanze a fondo perduto per l'ottenimento di contributi in relazione all'emergenza Covid-19) integrerebbe la violazione (dolosa) della citata norma, avendo il legislatore "inteso scongiurare situazioni di conflitto, anche solo potenziale, con l'attività istituzionale, secondo una valutazione indipendente dall'esistenza di conseguenze negative sulla prestazione lavorativa".

In altri termini, il primo giudice ha disatteso il contrario orientamento giurisprudenziale finalizzato a dare invece rilevanza al danno prodotto all'amministrazione di appartenenza, ovvero al "nocumento comunque collegato ad uno scadimento, in qualità o quantità, delle prestazioni lavorative rese dal dipendente".

Con il primo motivo di appello l'-OMISSIS- contesta la ricostruzione anzidetta non potendosi ravvisare, in concreto, alcun danno erariale per effetto della asserita, ma in realtà inesistente, inottemperanza alla normativa sulle incompatibilità nel pubblico impiego, danno che dovrebbe essere comunque comprovato dall'Organo requirente.

Il Collegio ritiene che la censura descritta nel primo motivo di gravame, come precisata nel secondo motivo di appello (attinente al mancato

effettivo esercizio di attività commerciali), meriti accoglimento, assorbendo le altre censure.

Nel caso in esame è stato contestato alla dipendente comunale - OMISSIS-, dopo il reintegro della medesima nel regime di lavoro a tempo pieno, di non avere compiutamente ottemperato agli impegni assunti, proseguendo nell'attività di amministratrice della società, con ciò violando l'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957 ovvero, il divieto, ivi previsto, di esercitare il commercio, l'industria, o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, onde scongiurare situazioni di conflitto, anche solo potenziale, con l'attività svolta in favore dell'ente datoriale pubblico. Secondo l'appellante tuttavia, detta attività, negli anni 2020-2021 avrebbe riguardato solo incombenze di minima entità prive di impatto sullo svolgimento delle mansioni lavorative (la partecipazione di soli 50 minuti, fuori orario di lavoro, a due assemblee annuali di approvazione del bilancio della società XXX s.r.l, che è comunque rimasta inattiva; la richiesta di contributi a fondo perduto a seguito della pandemia da Covid 19, seguita dalla commercialista della società; l'acquisto in qualità di socia del residuo 50% del capitale sociale, non rientrante negli atti di amministrazione, quale facoltà spettante in qualità di socia).

Nel corso dell'odierna udienza, il difensore della -OMISSIS-, ad anche la Procura generale hanno ascritto le descritte circostanze, in realtà, ad un "caso-limite".

Il Collegio -pur consapevole delle argomentazioni contenute nella, sopravvenuta, sentenza n. 1/2025/QM delle Sezioni Riunite di questa

Corte- ritiene corretta la prospettazione di entrambe le parti riferita nel corso dell'odierna udienza, concordando sull'inquadramento della fattispecie in esame quale "caso-limite".

Invero, già nell'annotazione di polizia erariale, resa dalla Guardia di Finanza su delega del requirente di primo grado, si osserva, tra le altre considerazioni, che "nonostante la società sia ancora formalmente in vita non vi sono evidenze in ordine alla sua operatività atteso che l'ultima fattura emessa risale al 02.09.2019, non è emersa la disponibilità di unità locali, la sede legale risulta dichiarata presso il commercialista e non risultano utenze intestate alla società.

Gli elementi a disposizione non hanno fatto emergere, nel periodo dall'1.11.2019 (data di rientro in servizio a tempo pieno) a tutt'oggi, la percezione da parte dell'-OMISSIS- di compensi in ordine alla carica di amministratore della società...".

Peraltro la stessa Amministrazione di appartenenza (quando -in costanza di rapporto di lavoro part-time della -OMISSIS-- autorizzò lo svolgimento dell'attività extralavorativa della medesima con la società XXX s.r.l.), ritenne il tipo di attività autorizzata non incompatibile con lo svolgimento del rapporto di lavoro (in seguito ripristinato a tempo pieno).

Infatti nell'all.1 alla detta annotazione si legge che l'Amministrazione aveva autorizzato, per il periodo 1.1.2019-31.12.2019, la prosecuzione del rapporto di lavoro a tempo parziale della prevenuta (verticale annuale 33%) autorizzando altresì lo svolgimento della seguente attività

*“Sostegno alle aziende e agli enti pubblici all’accesso ai fondi regionali, ministeriali ed europei, lobbying e Public Affairs, internalizzazione, comunicazione e organizzazione eventi, fondi di investimento”, che era svolta attraverso la società XXX s.r.l., espressamente dichiarando “Verificato, inoltre, che la seconda attività lavorativa di cui sopra non è incompatibile con il servizio svolto dal dipendente presso la Civica Amministrazione e non comporta un conflitto di interessi con i compiti istituzionali affidati al dipendente o comunque svolti dal settore cui il dipendente è assegnato”.*

Con analogo provvedimento amministrativo l’Amministrazione, in data 18.4.2019, autorizzava l’ulteriore modifica del contratto di lavoro, elevando il rapporto part time verticale al 50%.

Ora è pur vero che la prevenuta, successivamente, ha chiesto il ripristino dell’originario rapporto di lavoro full time (dal 1.11.2019), impegnandosi ad alcuni adempimenti relativi alla cessazione dalla carica di amministratore della società e alla chiusura della medesima, non tutti tempestivamente svolti, ma è anche vero che la società, dalla visura camerale del 31.1.2020, è risultata “inattiva” per aver “cessato ogni attività” (“data effetto: 20.12.2019”).

Si osserva poi che le altre incombenze, dal ridotto impegno temporale, riportate nella sentenza di prime cure (partecipazioni a due assemblee societarie, di approvazione di pregressi bilanci; richiesta di contributi per l’emergenza Covid 19 curati dalla commercialista; acquisto della residua quota societaria del 50%) non conducono a comprovare un effettivo, perdurante, svolgimento dell’incarico di amministratore della società,

considerata anche la pendenza di alcune controversie giudiziarie attinenti alla nomina del liquidatore della società, di cui si legge in atti. Infine si osserva che anche il procedimento disciplinare attivato per i fatti dell'odierno giudizio dal Comune non ha comportato l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti dell'-OMISSIS-, che non risulta aver sottratto energie al suo lavoro presso il Comune, in quanto l'ente l'ha gratificata con progressioni in carriera e schede di valutazione per il riscontrato rendimento, non lamentando alcun danno. Considerate tutte le riportate circostanze, in conclusione, l'appello dell'-OMISSIS- deve essere accolto, con riforma della sentenza di primo grado.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

Ricorrono i presupposti per la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31, terzo comma, del c.g.c., in ragione degli orientamenti giurisprudenziali intervenuti nella materia che ci occupa.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da -OMISSIS- nel giudizio iscritto al n. 61097 del registro di segreteria

- accoglie l'appello, e per l'effetto riforma la sentenza di primo grado;
- spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 4 luglio 2025.

**IL CONSIGLIERE ESTENSORE**

f.to Beatrice MENICONI

**IL PRESIDENTE**

f.to Massimo LASALVIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 04/09/2025

**IL DIRIGENTE**

f.to Massimo BIAGI