Sentenza n. 17/2026/QM/MD

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Guido CARLINO	**Presidente**
Eugenio MUSUMECI	**Consigliere**
Marco SMIROLDO	**Consigliere**
Giovanni COMITE	**Consigliere**
Francesco ALBO	**Consigliere**
Giuseppe di PIETRO	**Consigliere relatore**
Flavia D'ORO	**Primo Referendario**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. **885/SR/QM/MD**, sulla questione sollevata dalla Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello con l'ordinanza n. 7/2026 del 17 marzo 2026, in motivato dissenso rispetto alla sentenza di queste Sezioni riunite n. 1/2025/QM/PROC, ai sensi dell'art. 117 c.g.c., nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 61884, definito in primo grado con la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna

n. 130/2024 del 17 luglio 2024, appellata dalla convenuta Marras Maria Chiara, nata a Sassari il 3 maggio 1963 ed ivi residente in via Valle Gardona n. 5, C.F. MRRMCH63E43I452C, rappresentata e difesa, giusta procura in atti, dall'avv. Francesco Demartis, con il seguente indirizzo PEC indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: francesco.demartis@pec.it;

VISTI i decreti del Presidente della Corte dei conti, che hanno determinato la composizione del Collegio, la data dell'udienza e la nomina del relatore;

ESAMINATI gli atti e i documenti del giudizio;

UDITI, all'udienza pubblica in data 14 luglio 2026, con l'assistenza del Segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore cons. Giuseppe di Pietro, l'avv. Francesco Demartis per la parte appellante ed il Pubblico ministero, nelle persone del Procuratore generale Pio Silvestri e del s.P.g. Emanuela Rotolo;

ritenuto in

FATTO

Con l'ordinanza n. 7/2026 del 17 marzo 2026, la Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello ha deferito a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale la seguente questione di massima, in motivato dissenso rispetto alla precedente sentenza n. 1/2025/QM/PROC, ai sensi dell'art. 117 c.g.c.: "*se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extraistituzionali ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001, si riferisca a tutte le ipotesi di incompatibilità, sia assoluta (incarichi non*

autorizzabili), sia relativa (incarichi non autorizzati)".

La questione si è posta nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 61884, definito in primo grado con la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna n. 130/2024 del 17 luglio 2024, in atto pendente in appello su gravame della convenuta Marras Maria Chiara, concernente un'ipotesi di danno cagionato a seguito dell'omesso riversamento dei compensi derivanti dallo svolgimento di incarichi extraistituzionali non autorizzati né autorizzabili, in violazione del combinato disposto dei commi 7 e 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 60 del DPR n. 3/1957.

Nello specifico, la convenuta, in servizio presso l'Ufficio legale dell'INPS di Sassari con la qualifica di avvocato, avrebbe continuato a rivestire la carica di componente del Consiglio di Amministrazione della società privata "*Opera Gesù Nazareno*", per la quale vi erano stati dapprima un provvedimento espresso di diniego dell'autorizzazione (n. 4586 del 18.7.2018) e di rigetto della relativa istanza di revoca (n. 2147 del 17.4.2019), indi un nuovo diniego dell'autorizzazione (provv. del 3.10.2019) ed il rigetto della pedissequa istanza di revoca (provv. del 15.10.2019).

L'INPS, con nota n. 5916 del 15 ottobre 2019, aveva anche invitato la dipendente a rimuovere la situazione di incompatibilità, senza sortire effetto alcuno. La determinazione era stata confermata dal Tribunale di Sassari in funzione di Giudice del lavoro, in sede di ricorso ex art. 700 c.p.c., sull'assunto che sussistesse un conflitto di interessi

"*palese e concreto*" tra il ruolo espletato dall'avv. Marras presso l'Ufficio legale pubblico e la carica ricoperta nell'organismo privato, a detrimento dell'esercizio della funzione, anche alla luce della posizione debitoria della società "*Opera Gesù Nazareno*" nei confronti dell'Ente.

Solo in data 28 maggio 2020, la convenuta aveva lasciato formalmente l'incarico, come desumibile dall'apposita visura camerale.

Per questi fatti, era stata sottoposta a procedimento disciplinare e sanzionata con la sospensione dal servizio e con la privazione della retribuzione, per due mensilità.

Secondo l'impostazione accusatoria, la condotta della convenuta si porrebbe in contrasto con il divieto per il dipendente pubblico di esercitare attività commerciale, ai sensi dell'art. 60 del DPR n. 3/1957. Trattandosi di un'attività non solo non autorizzata, ma di per sé nemmeno autorizzabile, ne conseguirebbe l'obbligo di riversare i compensi all'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dei commi 7 e 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Il giudice di prime cure, dopo aver rigettato l'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione e l'istanza di sospensione del giudizio ex art. 106 c.g.c., aveva dichiarato la prescrizione limitatamente ai compensi percepiti dal 1° marzo 2015 al 7 giugno 2016, mentre aveva accolto la domanda per il periodo successivo, compreso tra il 9 giugno 2017 e il 27 maggio 2020, condannando la convenuta al pagamento in favore dell'INPS della somma di € 69.836,00, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Nel *corpus* motivazionale, la Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna aveva richiamato il principio enunciato con la sentenza delle Sezioni riunite n. 26/2019/QM/PROC e ribadito dalla giurisprudenza maggioritaria, sottolineando come l'omissione del riversamento dei compensi, di cui al comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, desse luogo "*ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata*", ai sensi del successivo comma 7 *bis*, "*a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata*", avente natura restitutoria e non sanzionatoria, con la conseguente applicabilità "*degli ordinari canoni sostanziali e processuali dinanzi al giudice contabile e non quelli tipici del rito speciale previsto per le sanzioni pecuniarie*".

Inoltre, aveva ribadito "*la piena operatività dell'art. 53, comma 7, medesimo anche alle fattispecie riguardanti ipotesi di attività assolutamente incompatibili, quale quella in esame*", atteso che "*la locuzione incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati*" sarebbe 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*".

Infatti, "*l'elemento unificante*" sarebbe "*la mancata autorizzazione: irrilevante è la circostanza che tale condizione venga generata da un inadempimento del dipendente pubblico, da un provvedimento negativo dell'amministrazione a cui sia stata eventualmente formalizzata la pertinente istanza, o da un impedimento legale insuperabile*", anche perché altrimenti

"*si determinerebbe un'ingiustificabile asimmetria ove si ritenesse che la norma, tesa a preservare il rapporto di pubblico impiego dai rischi rivenienti da commistioni con incarichi esterni, si limitasse ad attingere le situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili) ed escludesse quelle più rischiose (quelle degli incarichi assolutamente incompatibili), addirittura in grado di determinare la decadenza dall'impiego*".

Con l'atto di appello, l'avv. Marras ha dedotto, in diritto, fra l'altro, che il comma 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 non prevederebbe alcun automatismo applicativo; che l'obbligo del riversamento costituirebbe una sanzione conseguente alla violazione del divieto di assumere incarichi extraistituzionali; che, nel caso di specie, non sussisterebbe alcun danno per l'Amministrazione e che non sarebbe ipotizzabile nemmeno il conflitto di interessi paventato dalla Procura sarda.

La Procura generale, con memoria del 23 dicembre 2025, dopo avere richiamato la sopravvenuta pronuncia nomofilattica n. 1/2025/QM, che esclude l'equiparabilità degli incarichi extraistituzionali in concreto non autorizzati con quelli di per sé non autorizzabili, ai fini dell'obbligo di riversamento dei compensi, ha dato atto di come numerose siano state le pronunce delle diverse Sezioni territoriali che hanno espresso il proprio motivato dissenso, rispetto al principio dell'inapplicabilità dei commi 7 e 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 ai casi di incompatibilità assoluta. Ha concluso, pertanto, per la conferma della sentenza impugnata.

Con l'ordinanza n. 7/2026, la Sezione Seconda Giurisdizionale

Centrale d'Appello ha contestato il principio espresso nella sentenza n. 1/2025/QM, secondo il quale, tra le ipotesi di incompatibilità assoluta ex art. 60 del DPR n. 3/1957 e quelle sussumibili nell'area di applicazione dei commi 7 e 7 *bis* del d.lgs. n. 165/2001, sussisterebbe "*una differenza ontologica incomprimibile*", dando luogo le prime alla violazione di specifici obblighi di natura informativa e di riversamento dei compensi percepiti, le seconde alla mera violazione del dovere di esclusività.

Secondo la pronuncia di nomofilachia, infatti, 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*", sicché "*lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici "obblighi", di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti*". Di contro, nel caso delle attività assolutamente incompatibili, tra le quali rientrano indubbiamente quelle commerciali (art. 60 DPR n. 3/1957), "*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*".

In quest'ottica, laddove "*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, previsi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti".

A conferma dell'opzione interpretativa prescelta, le Sezioni riunite richiamano la disciplina di settore, che in quel caso riguardava il mondo universitario, ritenendo che il comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010, come modificato dal comma 2 *bis* dell'art. 9 del d.l. n. 44/2023, possa "*offrire uno spunto di riflessione, ai fini della soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento*". Sulla base di queste premesse, pervengono all'enunciazione del seguente principio di diritto: "*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex art. 53 comma 5 e 7 bis del D. Lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*".

Come evidenzia la Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, facendo applicazione di questo principio alla fattispecie in esame non sussisterebbe alcun obbligo risarcitorio, giacché la domanda concerne unicamente il danno da "*mancata entrata*", quale conseguenza immediata e diretta dell'omesso riversamento dei compensi percepiti per effetto dell'esercizio di attività assolutamente incompatibili.

La Sezione ha evidenziato, però, come anche successivamente alla pronuncia n. 1/2025/QM la giurisprudenza si sia nuovamente assestata su due posizioni contrapposte, alcune in linea con la decisione, sia in primo grado (Sez. Giur. Lazio, sentt. nn. 119 e 135 del

2025; Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 121/2025; Sez. Giur. Puglia, sent. n. 84/2025; Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. n. 155/2025), che in appello (Sez. I Centr., sent. n. 72/2025, ma in via di mero *obiter*, e n. 180/2025; Sez. III Centr., sent. n. 66/2025), altre in motivato dissenso (Sez. Giur. Abruzzo, sent. n. 46/2025; Sez. Giur. Toscana, sentt. n. 78/2025 e n. 99/2025; Sez. Giur. Lazio, sent. n. 279/2025; Sez. Giur. Lombardia, sentt. n. 54/2025 e n. 105/2025; Sez. II Centr., sent. n. 27/2025 e, sia pure in via di mero *obiter dictum*, sentt. n. 136/2025 e n. 247/2025,). Il persistente contrasto giurisprudenziale sarebbe sintomatico "*della scarsa forza persuasiva del principio di diritto enucleato in sede nomofilattica, soprattutto alla luce del quadro normativo complessivo*".

Pertanto, con l'ordinanza di rimessione, la Sezione Seconda Centrale muove una serie di critiche al percorso esegetico seguito nella sentenza n. 1/2025/QM, evidenziando diversi spunti problematici.

In primo luogo, osserva che la decisione del 2025, pur prendendo le mosse dalla precedente sentenza n. 26/2019/QM/PROC, sottolinea come che l'attività astrattamente autorizzabile, in concreto priva di autorizzazione, sia intrinsecamente lecita ma posta in essere in violazione degli obblighi di natura informativa e di riversamento dei compensi, laddove l'attività assolutamente incompatibile è invece tale da ledere il principio di esclusività. Queste premesse esegetiche sarebbero in contrasto con la lettera e la *ratio* dei testi normativi, da leggere in un'ottica sistematica.

A tal proposito, rileva che la distinzione tra le ipotesi di

incompatibilità assoluta e relativa, "*di stampo marcatamente descrittivo*", sarebbe frutto di un'elaborazione postuma all'entrata in vigore del T.U.P.I. Il divieto di attività *lato sensu* commerciali, posto dall'art. 60 del DPR n. 3/1957 a carico dei soli impiegati dello Stato, trovava la propria *ratio* nell'esigenza di garantire che i pubblici impiegati fossero "*al servizio esclusivo della Nazione*" (art. 98 Cost.), sia per preservare le proprie energie lavorative e sia per tutelare il buon andamento della P.A., che sarebbe risultato turbato dall'espletamento da parte dei dipendenti di attività caratterizzate da un forte impegno esterno (e, si aggiunga, in taluni casi, anche dal rischio commerciale). Queste attività genererebbero "*una incompatibilità assoluta, nella misura in cui non potrebbero essere, in astratto, mai autorizzate*".

L'art. 53 del successivo d.lgs. n. 165/2001, nel far salvo l'art. 60 del DPR n. 3/1957, discenderebbe dallo stesso principio costituzionale, ma detterebbe "*una disciplina che estende, soggettivamente e oggettivamente, il perimetro, anche in raccordo all'evoluzione giurisprudenziale e normativa in punto di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*".

Nello specifico, sotto il profilo soggettivo, verrebbe fatto divieto a tutti i dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Il comma 6 della citata disposizione precisa che "*I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a*

tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali".

Rimarrebbe, dunque, "*scolpito nel testo normativo che non si ha più riguardo al solo pubblico impiego statale ma all'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, con esclusione di alcuni contratti (part-time e a tempo definito) e di alcune categorie di dipendenti pubblici per i quali è consentita l'attività libero-professionale. E, dunque, già questo primo riferimento a una categoria tipologica, quale quella dell'attività libero-professionale, rientrante tra quelle disciplinate dall'art. 60 cit., lascia intendere che il legislatore ha inteso riferirsi (sia pure in via di mera deroga al regime generale) anche ad attività assolutamente incompatibili*".

Sotto il profilo oggettivo, il divieto è esteso a tutti gli "*incarichi retribuiti*", come definiti ancora una volta dal comma 6 cit., laddove si precisa che si devono intendere per tali "*tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso*". Anche in questo caso, il dato testuale militerebbe "*a favore di un'interpretazione estensiva, avendo il legislatore precisato che intende ricomprendere nell'obbligo della preventiva autorizzazione "tutti gli incarichi", anche quando questi siano solo "occasionali", con ciò lasciando intendere a contrario che l'assenso dell'amministrazione è condizione di liceità delle attività svolte a favore di terzi anche (e soprattutto) se sono caratterizzate dalla continuità*".

Il criterio utilizzato dal legislatore delegato, pertanto, non sarebbe più

imperniato sulle categorie di attività ritenute incompatibili, bensì sui singoli incarichi per i quali l'amministrazione di appartenenza è chiamata, di volta in volta, a esprimere una valutazione di compatibilità o di incompatibilità, che si traduce sempre in un provvedimento di natura intrinsecamente autorizzatoria, *id est* volto a rimuovere (o confermare, in caso di esito negativo) l'ostacolo all'esercizio delle attività.

I due sistemi, pertanto, nell'ottica ermeneutica avallata dalla Sezione Seconda Centrale, si compenetrerebbero e non si eliderebbero a vicenda, come sostenuto dai giudici della nomofilachia nella pronuncia n. 1/2025/QM/PROC. Se, "*in astratto*", vi sono incarichi autorizzabili e altri non autorizzabili, l'individuazione del confine che separa le due aree verrebbe ad essere, "*in concreto*", demandato agli organi competenti per ciascuna amministrazione di appartenenza, che sarebbero chiamati a operare le scelte "*secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione o situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi, che pregiudichino l'esercizio imparziale delle funzioni attribuite al dipendente*" (art. 53, co. 5).

Ad avviso della Sezione rimettente, la disposizione sarebbe chiarissima "*nel declinare i possibili esiti decisori, non escludendo affatto, anzi ammettendo espressamente che lo scrutinio di compatibilità possa sfociare in un provvedimento di diniego di autorizzazione tutte le volte in cui si ritenga sussistente un'incompatibilità* ***sia di diritto che di fatto,*** *in*

quanto tale da arrecare pregiudizio al buon andamento o da determinare un conflitto, anche solo potenziale, di interessi e compromettere l'imparzialità".

Dovrebbe essere evidente per l'interprete, pertanto, "*che il riferimento alle ipotesi di incompatibilità* ***di diritto*** *sono esattamente quelle definite nel d.P.R. n. 3/1957 e in ogni altra disposizione di settore, sulle quali le singole amministrazioni sono chiamate a una valutazione, in sede autorizzatoria, che tenga conto dei parametri normativi di volta in volta predeterminati. La circostanza che sia assolutamente incompatibile l'esercizio del "commercio" o della "industria" o della libera "professione" ovvero anche l'assunzione di cariche societarie – per citare le fattispecie ricomprese nell'art. 60 cit. - non può esaurire i suoi effetti nel perimetro definito dai giudici della nomofilachia né essere confinata alla mera "predeterminazione legale" del disvalore annesso ex lege in termini di violazione del vincolo di esclusività alle condotte illecite e alle sanzioni irrogabili, in quanto la sussistenza degli elementi costitutivi di tali illeciti viene rimesso, in prima battuta, proprio alle amministrazioni di appartenenza in sede di preventiva autorizzazione*".

In altri termini, qualora il dipendente proponga un'istanza di autorizzazione allo svolgimento di attività di natura libero – professionale, "*sarà l'amministrazione d'appartenenza a valutare se sussistono tutte le condizioni affinché l'attività oggetto di autorizzazione sia effettivamente tale (ossia esercizio continuativo e organizzazione di prestazioni di natura professionale) e se il dipendente sia nella situazione di radicale incompatibilità in relazione al proprio "statuto" di riferimento (ad esempio se è docente universitario a tempo definito o a tempo pieno)*".

Ne conseguirebbe che il sistema "autorizzatorio" introdotto dall'art.

53 del d.lgs. n. 165/2001 non sia "antinomico" né rispetto a quello "sanzionatorio" predisposto per i soli impiegati civili dello Stato nel DPR n. 3/1957, né rispetto alle singole normative di settore che su quello si sono nel corso del tempo modellate; non a caso, nell'*incipit* del comma 1 dell'art. 53, viene posta *expressis verbis* una clausola di salvaguardia, volta a preservare i regimi vigenti di carattere più specifico.

Il legislatore del 2001, diversamente da quello del 1957, proporrebbe un regime improntato "*a una cornice costituzionale di valori di più ampio respiro, nella quale, oltre al servizio esclusivo della Nazione di cui all'art. 98 Cost., come sopra rimarcato, si tenga conto dei principi di buon andamento e imparzialità delle pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.) che devono governare l'organizzazione dei pubblici uffici*".

Sotto altro profilo, la Sezione rimettente ha osservato che la pronuncia nomofilattica, dopo aver passato in rassegna il regime proprio dei docenti universitari, sostiene che "*il concetto di attività assolutamente incompatibili, fino a questo momento parametrato all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957*", debba essere rivalutato "*alla luce delle nuove esigenze ordinamentali e di sistema*", così attribuendo alle specifiche disposizioni di settore dettate per il mondo universitario un valore ermeneutico pregnante, tale da indurre ad una "*lettura evolutiva*" di più ampio respiro del divieto di cui all'art. 60 del DPR n. 3/1957. Su tali basi, nella pronuncia n. 1/2025/QM/PROC, viene costruita una nozione di "danno erariale" che, nelle ipotesi di incompatibilità assoluta, deve essere parametrata al nocumento arrecato al "sinallagma

contrattuale", sul presupposto che, in questi casi e soltanto in questi, si miri a evitare 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*".

In quest'ottica, non sarebbe ravvisabile nessuna disparità di trattamento tra i dipendenti che esercitano un'attività relativamente incompatibile, sottoposti al riversamento dei compensi percepiti *aliunde*, rispetto a coloro che incorrono nella violazione dell'art. 60 cit., in ipotesi di incompatibilità assoluta, atteso che l'illecito espletamento di attività extraistituzionale non autorizzabile sarebbe sanzionato sul piano disciplinare ed esporrebbe il responsabile al risarcimento del danno derivante dalla sottrazione di energie lavorative, qualora tale nocumento sia effettivamente provato, anche in via presuntiva.

In senso contrario, osserva la Sezione rimettente, "*ove spinta alle massime conseguenze ritraibili da siffatte premesse, dovrebbe ricordarsi che l'art. 60 cit. è norma valevole soltanto per gli impiegati dello Stato e, al pari del complesso normativo applicabile ai docenti universitari, non potrebbe essere estesa al di fuori di confini suoi propri, né potrebbe assurgere a disciplina generale o paradigmatica di comparti del pubblico impiego che non siano a essa assoggettati se non in forza di un rinvio esplicito*".

In realtà, l'unica disciplina **generale** vigente in materia sarebbe proprio ed esclusivamente quella contenuta nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, che, per i professori universitari a tempo pieno, rinvia agli statuti o ai regolamenti degli atenei soltanto per "*i criteri e le procedure*

per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto" (co. 7), fatta salva ovviamente la disciplina evolutiva di fonte primaria richiamata nella pronuncia nomofilattica (l. n. 240/2010), di carattere peraltro del tutto settoriale.

Su un piano sistematico, poi, lo stesso comma 7 prevede che, "*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*".

La norma, dunque, rinvierebbe espressamente alle "*più gravi sanzioni e alla responsabilità disciplinare*" e destituirebbe di fondamento la tesi per cui i due sistemi (quello relativo alle incompatibilità assolute assistito dalla tutela disciplinare e quello relativo alle incompatibilità relative contenuto nell'art. 53) siano tra loro incomunicabili: in realtà, sarebbe "*ben chiaro che, a prescindere dalla natura dell'attività, è fatto sempre obbligo al dipendente pubblico di chiedere la preventiva autorizzazione, spettando poi all'amministrazione decidere se si versi in un caso di incompatibilità assoluta o relativa, con l'effetto che la violazione di tale obbligo comporta, oltre alle "più gravi sanzioni", anche l'obbligo di riversamento delle somme percepite aliunde, a motivo di prestazioni extraistituzionali per le quali non sia stata chiesta l'autorizzazione*".

Per effetto dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, come già per la vecchia disciplina di cui all'art. 58 del d.lgs. n. 29/1993, in definitiva, si

costruirebbe "*un sistema complesso di tutele a presidio dei principi costituzionali di esclusività (che l'art. 98 Cost. pone a carico di tutti i dipendenti pubblici) e del buon andamento e imparzialità (che, per l'art. 97 Cost. governa l'organizzazione degli uffici) che interviene, su basi di proporzionalità e gradualità, sull'illecito svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, e pone come soglia minima l'obbligo di riversamento dei compensi ricevuti dal pubblico dipendente infedele e si accresce via via di ulteriori possibili voci di danno (da violazione del sinallagma contrattuale), fino a raggiungere le misure di carattere sanzionatorio previste dall'art. 63 del d.P.R. n. 3/1957, che possono sommarsi alla garanzia risarcitoria/recuperatoria*".

È per queste ragioni che, con l'inserimento del comma 7 *bis* nell'art 53 del d.lgs. n. 165/2001 (*ex lege* n. 190/2012), il legislatore, in un'ottica di rafforzamento del vincolo di esclusività e di lotta agli sprechi nel settore pubblico, avrebbe previsto che "*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*".

Si tratterebbe "*di una responsabilità erariale di natura risarcitoria "tipizzata" (e non sanzionatoria), come rilevato in sede nomofilattica (SS.RR. n. 26/QM/2019), che va a inquadrarsi nella più ampia categoria degli "illeciti di evento", caratterizzati dalla verificazione del danno quale deminutio patrimonii. L'azione del P.M. è, infatti, volta al recupero del "danno da mancata entrata", scaturente dalla violazione di un "obbligo comprimario", come condivisibilmente posto in rilievo dallo stesso Giudice regolatore (Cass. civ. SS.UU. n. 165/2021, n. 25769 del 2015 e n.*

22688/2011)".

Infatti, le Sezioni unite della Corte di cassazione, già nell'ordinanza n. 22688/2011 (ante riforma del 2012), ebbero a riconoscere alla Corte dei conti la giurisdizione in materia "di omesso versamento", ritenendo che "*la violazione da parte dei dipendenti pubblici del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e il conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'amministrazione i compensi per essi comunque ricevuti, configurano prescrizioni chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, in quanto preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto*".

In quella sede, è stato anche chiarito, "*nel confermare che la nuova disposizione costituisce un'ipotesi di "continuità regolativa" tra giurisprudenza e legislatore, avente un valore meramente ricognitivo della legislazione ante-novella*", che sono ravvisabili "*due distinte condotte, con correlativi obblighi, a carico del pubblico dipendente: da un lato il dovere di esclusività del rapporto intercorrente con il datore di lavoro pubblico, derogabile esclusivamente mediante l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, assentibile all'esito della verifica di insussistenza di tutti i possibili profili di confitto di interesse e di incompatibilità; dall'altro, nel caso di inosservanza del divieto, l'obbligo di riversamento del compenso, alternativamente o da parte dell'ente conferente o da parte del soggetto privato "indebito percettore", nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente con la destinazione*

vincolata all'incremento del fondo di produttività (Cass. civ. SS.UU. n. 25769/2015)".

Anche a parere della Corte costituzionale, "l*a norma mirerebbe a rafforzare la garanzia che il lavoro dei pubblici dipendenti a favore di terzi non si riverberi negativamente sul servizio d'istituto e che, quanto alla libertà di iniziativa economica, la stessa prevedrebbe limiti in ragione dell'interesse generale a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*" (ord. n. 41/2015).

Le direttrici ermeneutiche rivenienti dalle Sezioni Unite e dalla Corte costituzionale confermerebbero "*che il nucleo fondante della responsabilità da illecito esercizio di attività extraistituzionale è unico, e che la responsabilità erariale da omesso riversamento deriva, appunto, dalla violazione di un obbligo "comprimario", ossia posto sullo stesso piano di quelli "primari" che derivano dall'esclusività e dal buon andamento, sulla cui compatibilità è chiamata a valutare, in prima battuta, la stessa amministrazione. 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 stabilire, una volta informata, se trattasi di attività libero - professionale oppure di incarichi retribuiti di natura occasionale*".

Ne conseguirebbe che la natura dell'attività extraistituzionale svolta non incide sull'obbligo di informativa, "*che discende direttamente dalle clausole generali di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. ma che rimane distinto dalla struttura propria dell'illecito in esame che non si consuma, affatto. con*

l'omessa informativa (come sostenuto nella sentenza n. 1/QM/2025) ma presuppone comunque la violazione di plurimi obblighi primari discendenti direttamente dal rapporto di lavoro pubblico".

Infatti, la responsabilità amministrativa contemplata dal comma 7 dell'art. 53 deriverebbe da una fattispecie complessa a struttura bifasica, in quanto presupporrebbe l'esercizio non autorizzato di un'attività incompatibile (condotta attiva) e l'omesso riversamento (condotta omissiva). Si tratterebbe "*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 (in termini, tra le più recenti, Sez. II app. n.136/2025*)".

La responsabilità in esame avrebbe, dunque, natura risarcitoria, alla stregua dell'uniforme giurisprudenza contabile formatasi già prima della pronuncia delle Sezioni riunite n. 26/2019/QM/PROC del 31 luglio 2019 (*ex multis*, Sez. II Centr., sentt. nn. 277/2018, 291/2018, 351/2018; n. 175/2019; Sez. III Centr., sent. n. 64/2017) e concorrerebbe, anche in caso di incarichi occasionali (incompatibilità relativa), con quella derivante dall'alterazione del sinallagma contrattuale.

L'esercizio di attività vietate consentirebbe di ritenere integrato un concorso formale di illeciti erariali: da un lato, infatti, sussisterebbe il presupposto applicativo di cui al comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, con obbligo di riversamento dei compensi percepiti per le attività *extramoenia*; dall'altro lato, la violazione del vincolo di esclusività inciderebbe sul rapporto di impiego pubblico e sulla

retribuzione percepita.

Questa ricostruzione sarebbe l'unica a consentire "*la reductio ad unitatem di tutte le fattispecie di illecito risarcitorio derivanti dalla violazione del vincolo di esclusività in un'ottica sistematica e di bilanciamento con gli assetti che derivano dal principio del buon andamento. La distinzione tra le due forme di responsabilità (entrambe di carattere risarcitorio) non si fonda, infatti, sulla divaricazione tra le ipotesi di incompatibilità assoluta e di incompatibilità relativa, come sostenuto dai giudici della nomofilachia, posto che entrambe sono sorrette da una parziale identità del fatto generatore (violazione dell'obbligo di esclusiva) che, tuttavia, appare idonea a generare due diversi illeciti: l'uno connesso all'omesso riversamento, l'altro connesso all'alterazione del sinallagma contrattuale. La connessione tra i due illeciti non impedisce, anzi ne consente un'autonoma valutazione ai fini dell'accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili e dei relativi elementi costitutivi (in termini, Sez. II centr. app. sent. n. 536/2018), che investono tutte le ipotesi di incompatibilità sia assoluta sia relativa, in quanto entrambe riconducibili ai principi costituzionali sopra menzionati (artt. 97 e 98 Cost.)*".

Per queste ragioni, la Sezione Seconda Centrale ha ritenuto sussistenti le condizioni di cui all'art. 117 c.g.c., esprimendo la propria *dissenting opinion* in funzione di *anticipatory overruling*, onde porre le Sezioni riunite nelle condizioni di rimuovere il precedente creato dalla sentenza n. 1/2025/QM.

L'ordinanza di rimessione è stata trasmessa a queste Sezioni riunite con nota n. 1903 del 18.3.2026, unitamente al fascicolo d'ufficio.

Con decreto presidenziale n. 19 del 31.3.2026, è stata fissata per la discussione l'udienza del 13 maggio 2026, con termine alle parti fino a cinque giorni prima per l'eventuale deposito di atti e documenti in Segreteria.

Con separate PEC del 31 marzo 2026, il decreto è stato comunicato alla Procura regionale per la Sardegna, alla parte appellante presso il procuratore costituito ed alla Sezione di appello rimettente. È stato dato avviso, altresì, alla Procura generale.

Con memoria del 29 aprile 2026, la Procura generale presso la Corte dei conti, nel prendere atto delle numerose pronunce adottate in motivato dissenso rispetto al principio di diritto enunciato nella sentenza n. 1/2025/QM, ha sottolineato come l'applicazione concreta del principio abbia dato luogo già nell'immediatezza ad oggettive difficoltà probatorie, essendosi rivelato particolarmente arduo ricostruire gli indici presuntivi che consentano di dimostrare l'effettivo sviamento delle energie lavorative del pubblico dipendente, necessario per contestare la violazione del nesso sinallagmatico derivante dal rapporto di servizio. Ne conseguirebbe l'inapplicabilità di fatto dell'intero sistema di responsabilità amministrativa alle ipotesi di incompatibilità assoluta, "*con inevitabili ricadute in termini di ragionevolezza, da un lato, e di tutela delle risorse pubbliche, dall'altro*".

Inoltre, l'impianto argomentativo della sentenza n. 1/2025/QM non risulterebbe di per sé del tutto persuasivo, sicché si imporrebbe un ripensamento della soluzione da dare al quesito riproposto dalla

Sezione Seconda Centrale.

In primo luogo, non sarebbe condivisibile la tesi dell'interpretazione "evolutiva" della disciplina dell'incompatibilità prescritta dall'art. 60 del DPR n. 3/1957, in quanto basata essenzialmente sul raffronto con una disciplina settoriale, quella dell'ordinamento universitario, che si configurerebbe come del tutto peculiare e che, in ogni caso, non inciderebbe "*sul divieto assoluto di cumulo di impieghi e di svolgimento dell'attività libero-professionale espresso dalla norma di carattere generale (norma, peraltro, da identificarsi, come acutamente osservato dal giudice remittente, nell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001)*".

Infatti, l'art. 9 del d.l. n. 44/2023 consente a ricercatori e docenti a tempo pieno di assumere incarichi presso "*enti privati anche a scopo di lucro*", ma solo se senza vincolo di subordinazione. Anche la successiva norma di interpretazione autentica, nell'ampliare il perimetro dell'attività di consulenza, ribadisce che debba essere svolta in assenza del vincolo di subordinazione, nonché di un'organizzazione di mezzi e di persone preordinata al loro svolgimento; per queste ragioni, la norma si pone perfettamente in linea con l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, che ha sempre ammesso non qualsiasi attività di consulenza esterna, ma soltanto quella di carattere scientifico (II App., sent. n. 172/2023 e n. 147/2022) e occasionale (III App., sent. n. 7/2025).

Pertanto, non sussistendo la *eadem ratio*, le eccezioni introdotte dal legislatore per il mondo universitario non potrebbero essere generalizzate a tutti gli altri casi di svolgimento di attività esterne da

parte dei dipendenti pubblici, per i quali non sarebbe ravvisabile un interesse costituzionale di pari rango rispetto a quello tutelato dal principio di esclusività ex art. 98 Cost.

A parere della Procura generale, non è nemmeno ammissibile che si proceda ad una valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato nel caso specifico, giacché il pregiudizio erariale conseguirebbe *de iure* alla violazione del divieto imposto dall'art. 60 del DPR n. 3/1957, alla stregua della valutazione effettuata a monte dal legislatore.

Sul punto, la sentenza n. 1/2025/QM incorrerebbe in una evidente aporia logico – giuridica, in quanto impone al giudice, nei casi di incompatibilità assoluta, di verificare in concreto la sussistenza di un danno attraverso i parametri individuabili nel mancato adempimento dei compiti istituzionali e nell'inutile dispersione delle energie lavorative del dipendente; dall'altro lato, infatti, afferma la diversità ontologica delle fattispecie, riconducendo l'incompatibilità relativa alla violazione di specifici obblighi, di natura sia informativa, sia di riversamento dei compensi, e l'incompatibilità assoluta alla violazione di uno specifico dovere di esclusività in cui "*la valutazione sul potenziale conflitto di interesse o sulla lesività del comportamento delle attività assolutamente vietate è effettuata ancor prima dall'ordinamento*".

Proprio perché la valutazione in concreto sulla lesività e quindi sulla sussistenza del danno è già effettuata a monte dal legislatore, dovrebbe escludersi che, nei casi di incompatibilità assoluta, sia il giudice ad effettuare in concreto una valutazione del pregiudizio arrecato alla P.A., che invece dovrebbe discendere dalla mera

violazione della norma.

Le due fattispecie di incompatibilità, peraltro, avrebbero "*un comune fondamento, derivando entrambe, sia pure con diverse modalità, dalla violazione di un dovere*".

"*Come noto, la distinzione dogmatica tra doveri in senso stretto e obblighi, entrambi ricompresi nella più generale categoria dei doveri, sta nel fatto che il comportamento dovuto deve essere tenuto a tutela, nel primo caso, di un interesse generale pubblico, e, nell'altro caso, dell'interesse del soggetto che ha il potere di esigere la prestazione, legato al primo da un rapporto giuridico. Mentre il dovere esige obbedienza assoluta e riguarda comportamenti ai quali il soggetto è tenuto in considerazione di una sua particolare posizione verso lo Stato quale organo, al punto che si parla, in tal caso, di atti di ufficio, l'obbligo implica il compimento di atti di adempimento in senso stretto o satisfattivo*".

In quest'ottica, apparirebbe evidente che la *ratio* delle incompatibilità, siano esse assolute o relative, debba essere ravvisata nel *dovere* di esclusività posto a carico di tutti i pubblici dipendenti, a presidio dell'interesse pubblicistico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Sotto altro profilo, la sentenza n. 1/2025/QM desterebbe ulteriori perplessità in merito alla possibilità di utilizzare l'*aliunde perceptum* quale "*prova del mancato adempimento dell'obbligo di esclusività*", atteso che in altri passaggi affermerebbe contraddittoriamente la necessità di dimostrare la dispersione delle energie lavorative per integrare il danno da violazione del nesso sinallagmatico.

Pertanto, ad avviso della Procura generale, le due fattispecie deriverebbero dalla violazione del divieto per le pubbliche amministrazioni di conferire incarichi, a meno che non sia ammissibile una valutazione del caso concreto nel caso di incarichi autorizzabili.

"*Dalla comune radice delle due ipotesi*", non potrebbe che scaturire "*una uniformità di disciplina in punto di responsabilità amministrativa (…), evitando in nuce un differente regime di responsabilità che, a termini della decisione di massima, finisce per "premiare" i comportamenti più gravi e cioè quelli riferibili ad ipotesi di incompatibilità assoluta*".

Inoltre, la Procura generale ha osservato, in un'ottica costituzionalmente orientata, che la ricostruzione proposta dalla sentenza n. 1/2025/QM, condizionata da un'interpretazione settoriale dell'inquadramento sistematico, non può attagliarsi "*alla pluralità e complessità delle fattispecie che danno origine a ipotesi di responsabilità amministrativa per incompatibilità assoluta o relativa*", perché le situazioni sono del tutto lontane dalle specificità del mondo universitario.

In realtà, in linea generale, come correttamente sostenuto nell'ordinanza di rimessione, *i*l carattere assoluto o relativo dell'incompatibilità esprimerebbe solo la maggiore o minore gravità della violazione, da ricondurre alla comune matrice positivizzata nell'art. 53 del TUPI, a sua volta ancorato al principio di rango costituzionale ex art. 98 Cost.

Dal principio di esclusività discenderebbe l'obbligo per il dipendente

pubblico di destinare all'amministrazione di appartenenza tutte le energie lavorative e di evitare situazioni che, generando il rischio di un conflitto di interessi, possano pregiudicare l'imparzialità dell'azione amministrativa. Il principio, posto con l'art. 60 del DPR n. 3/1957, "*ha ricevuto una mitigazione proprio con l'art. 53 del TUPI, che, a fronte della enunciazione della regola generale, consistente nel divieto assoluto di conferimento di incarichi non compresi nei compiti di servizio, ha stabilito le condizioni alle quali, in casi ben delimitati, l'attività esterna possa essere svolta. Sotto questo profilo, l'art. 53 del TUPI rappresenta, nel contesto ordinamentale, una evoluzione dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, realizzando il principio costituzionale in un rinnovato contesto giuridico e sociale*".

Secondo il combinato disposto dei commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, infatti, gli unici incarichi consentiti sono quelli espressamente previsti o disciplinati dalla legge, da altre fonti normative o da regolamenti ministeriali, ovvero espressamente autorizzati dall'amministrazione.

"*L'elemento che consente il libero svolgimento delle suddette attività è, pertanto, la rimozione del divieto normativo, attraverso una specifica disposizione di legge o di altre fonti, ovvero l'autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza. Il fatto, peraltro, che di tale adempimento sia onerato non solo il dipendente interessato allo svolgimento dell'attività extraistituzionale, bensì anche l'ente conferente, sia esso pubblico o privato, conferma, da un lato, la natura di dovere e non già di obbligo del precetto osservato – giacché, diversamente argomentando,*

l'adempimento graverebbe sul solo dipendente; dall'altro, la funzione pubblicistica rivestita dall'autorizzazione, per la rimozione del limite rappresentato dal dovere di esclusività".

In questo quadro, tenendo conto del comune fondamento costituzionale delle situazioni di incompatibilità, dovrebbe concludersi che entrambe, assolute o relative che siano, debbano essere assoggettate alla disciplina di cui all'art. 53, co. 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165/2001.

Sul piano testuale, il comma 2 dell'art. 53 ricomprende indubbiamente entrambe le tipologie tra gli *"incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati"*, mentre il comma 6 definisce gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, come tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto un compenso.

Dal dato testuale, ad avviso della Procura generale, emergerebbero "*due elementi decisivi ai fini della perimetrazione dell'ambito oggettivo di applicazione della norma: da un lato, la definizione riguarda gli incarichi contemplati nei commi seguenti al sesto, quindi anche i commi 7 e 7-bis, che disciplinano l'ipotesi di un danno da mancata entrata in ragione dell'omesso riversamento dei compensi per lo svolgimento dell'incarico vietato. Dall'altro, il comma 6 prende in considerazione tutti gli incarichi; l'inciso "anche occasionali" lascia intendere che nella categoria debbano essere compresi quelli continuativi. Orbene, il carattere continuativo è, come noto, un predicato dell'attività libero-professionale o del rapporto di lavoro subordinato, lo svolgimento dei quali determina un'ipotesi di incompatibilità*

assoluta. Dai sopra indicati elementi può, pertanto, trarsi la conclusione secondo la quale agli incarichi retribuiti, siano essi in radice non autorizzabili o soggetti all'obbligo di autorizzazione, si applica la disciplina declinata dai commi 6 e seguenti dell'art. 53 del TUPI".

Nello stesso senso, si sarebbe espresso anche il Consiglio di Stato, che avrebbe ritenuto come "*l'obbligo di informare il datore di lavoro in ordine agli incarichi ricevuti*" valga "*anche per le attività assolutamente incompatibili, per il cui svolgimento, ove non liberalizzate, doveva pur sempre formularsi una domanda, anche se suscettibile di diniego da parte dell'Ateneo (…)*" (Cons. Stato, Sez. VII, sent. n. 10089/2024).

Pertanto, in caso di svolgimento di attività esterna non autorizzata o non autorizzabile, scatterebbe sempre l'obbligo di riversare l'*aliunde perceptum* 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. Queste somme costituirebbero, dunque, un'entrata tipica dell'amministrazione a destinazione vincolata e il relativo mancato riversamento rappresenterebbe un danno da mancata entrata (Corte dei conti, SS.RR., n. 26/2019/QM/PROC).

Sul piano processuale, ai fini della dimostrazione degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, la prova del danno gravante sul Pubblico ministero si tradurrebbe nella dimostrazione della percezione di compensi derivanti dallo svolgimento dell'attività extraistituzionale, a prescindere dal fatto che la stessa sia assolutamente o relativamente incompatibile; nel caso di attività

esterna a titolo gratuito, "*la prova dell'an del danno potrà tradursi nella dimostrazione dello svolgimento dell'attività esterna in radice vietata o non autorizzata e la relativa quantificazione potrà essere effettuata alla stregua di criteri equitativi, commisurati alla retribuzione percepita dall'Amministrazione di appartenenza, nonché anche dell'indennità di esclusiva eventualmente spettante*".

In quest'ultimo caso, infatti, il danno erariale deriverebbe "*non già dall'omesso riversamento di entrate a destinazione vincolata, non essendo emersi compensi ai quali attribuire tale qualificazione, bensì dalla violazione del dovere di esclusività – e del suo predicato della fedeltà – quale presidio costituzionale ineludibile del rapporto di pubblico impiego*".

Dal principio, secondo il quale i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione, scaturirebbero molteplici obblighi, diritti e doveri, la cui violazione determinerebbe, di per sé, un pregiudizio per l'apparato pubblico a prescindere dallo svolgimento delle attività esterne al di fuori dell'orario di servizio, avendo i suddetti obblighi carattere pervasivo ed essendo derogabili, come detto in premessa, soltanto a fronte di disposizioni di legge o di specifiche valutazioni dell'amministrazione. Per questa ragione, la giurisprudenza contabile avrebbe precisato che "*non è necessario provare la minore resa del servizio, ma soltanto il compimento, in attività di servizio, di attività illecite estranee ai doveri lavorativi, cosicché la retribuzione erogata dall'amministrazione è stata, in parte, distratta dai fini pubblici proprio in ragione della condotta dolosa attuata dall'appellante: dal che deriva la parziale inutilità dell'erogazione, con il danno che ne consegue*" (Corte dei conti, Sez. III

App., sent. n. 96/2025).

Oltre a questa voce di danno, le procure attoree potrebbero agire anche per il diverso danno da violazione del nesso sinallagmatico, qualora lo svolgimento di attività esterne non autorizzate né autorizzabili abbia determinato, accanto alla violazione del dovere di esclusività, anche la dispersione delle energie lavorative del dipendente (come nel caso di assenze reiterate e sistematiche, o di prestazioni qualitativamente inadeguate, *et similia*).

Danno da mancata entrata e danno da violazione del nesso sinallagmatico potrebbero, dunque, coesistere e cumularsi, come ripetutamente statuito dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sezioni riunite, sent. n. 26/2019/QM/PROC; Sez. giur. Toscana, sent. n. 78/2025).

Il percorso esegetico prospettato nell'ordinanza di rimessione sarebbe l'unico a poter offrire una lettura costituzionalmente orientata del quadro normativo di riferimento, anche perché, come statuito da diverse tra le pronunce rese in motivato dissenso rispetto alla sentenza n. 1/2025/QM, consentirebbe di evitare l'applicazione di una disciplina più severa per una fattispecie meno grave, con evidente lesione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., oltre che dell'art. 98 Cost. (Sez. giur. Toscana, sent. n. 56/2025; Sez. giur. Lombardia, ord. n. 30/2025; Sez. giur. Lombardia, sentt. n. 54/2025, n. 104 e n. 105/2025; Sez. giur. Abruzzo, sentt. n. 46/2025 e n. 94/2026; in termini analoghi, Cons. Stato, sent. n. 10089/2024).

Pertanto, la Procura generale ha concluso chiedendo di dare risposta

affermativa al quesito di diritto: "*se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per incarichi extraistituzionali ex 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001, si riferisca a tutte le ipotesi di incompatibilità sia assoluta (incarichi non autorizzabili) sia relativa (incarichi non autorizzati)*".

Con memoria del 6 maggio 2026, la difesa dell'appellante ha dedotto che l'ordinanza di rimessione non esaminerebbe le ragioni essenziali poste a fondamento dell'incontestabile differenza tra attività autorizzabili o meno.

Infatti, "*a parte l'ovvio - l'Amministrazione non può autorizzare ciò che non è autorizzabile - alla base del distinguo*" sussisterebbe "*un differente disvalore non consentendo il legislatore alla Amministrazione, nell'ipotesi di attività vietate, di rimuovere l'ostacolo all'esercizio delle stesse*". Questa differenza, di carattere sostanziale, rivelerebbe che le due ipotesi siano basate su presupposti di tipo diverso, sicché sconfesserebbe la premessa logico – espositiva dell'ordinanza di rimessione, incentrata sulla tesi del distinguo "*meramente descrittivo*".

Inoltre, ad avviso della difesa, l'ordinanza non affronterebbe il tema della decadenza dall'impiego, conseguente alla mancata ottemperanza all'invito dell'amministrazione a rimuovere la situazione di incompatibilità. Si tratterebbe di una conseguenza automatica e, dunque, non eventuale, giacché decorsi i termini previsti dalla diffida il dipendente non sarebbe più tale, come desumibile dal testo dell'art. 63, secondo il quale la decadenza è "*dichiarata*", senza che l'amministrazione possa avere alcuna

discrezionalità in materia.

Di contro, questa gravissima conseguenza non sarebbe prevista per le attività autorizzabili, ma in concreto non autorizzate.

Ne conseguirebbe una radicale differenza ontologica tra le due fattispecie, che escluderebbe la tesi della radice comune.

Inoltre, contrariamente a quanto argomentato nell'ordinanza di rimessione, non risponderebbe al vero che sia sempre l'amministrazione a stabilire "in concreto" ciò che è autorizzabile o meno, *id est* a fissare il confine "concreto" tra le due fattispecie. Infatti, si invertirebbe "*il rapporto tra fattispecie astratta e concreta, tra la disposizione e la sua interpretazione. Delle due l'una : o si afferma che non esistono più le fattispecie (astratte ovviamente) di attività non autorizzabili e quindi si disegna una nuova fattispecie nella quale l'Amministrazione discrezionalmente decide se e quando l'attività è autorizzabile, oppure il confine è ineliminabile*". La prima alternativa costituirebbe un'evidente *interpretatio abrogans* degli artt. 60 e seguenti del DPR n. 3/1957 e sarebbe smentita, sul piano testuale, dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'*incipit* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Non sussisterebbe nemmeno l'effetto estensivo, "soggettivo" e "oggettivo", che l'ordinanza vorrebbe trarre dal richiamo, contenuto nell'art. 53, a tutti i dipendenti e a tutti gli incarichi, dunque anche alle fattispecie regolate dall'art. 60; di contro, anche qui vi sarebbe una inversione dell'ordine logico: "*se le due ipotesi sono distinte, laddove l'articolo 53 richiama tutti i dipendenti e tutte le richieste si riferisce unicamente alle attività autorizzabili; si ripete l'errore alla base della*

distinzione tra "astratto" e "concreto": prima occorre dimostrare che esiste il rapporto da genere a specie tra l'art. 53 e l'art. 60 e solo dopo trarne le conseguenze".

In senso contrario, non sarebbe possibile argomentare sulla base di un'interpretazione sistematica, giacché la *reductio ad unum* avrebbe dovuto indurre il legislatore ad un necessario coordinamento tra le due discipline, che verrebbe espressamente escluso, invece, proprio dall'*incipit* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 ("*resta ferma*"); pertanto, sarebbe evidente come il sistema tenga chiaramente distinte le due fattispecie, non a caso tacendo sull'applicabilità dell'obbligo di riversamento anche alle attività vietate ed all'estensione o meno della decadenza alle attività autorizzabili.

A conferma della correttezza dell'opzione interpretativa prescelta, proprio il diverso regime della decadenza consentirebbe di escludere l'obbligo del riversamento per le attività non autorizzabili, che presupporrebbe il mantenimento della qualità di dipendente. Ne conseguirebbe che la decadenza sarebbe incompatibile con l'obbligo di rimborso, che invece presupporrebbe il mantenimento della qualità di dipendente, atteso che per effetto del provvedimento in sede disciplinare il dipendente non è più tale e, dunque, avrebbe titolo per trattenere le somme successive alla declaratoria di decadenza.

Del tutto irrilevante sarebbe anche l'ultimo argomento esegetico delineato nell'ordinanza di rimessione, basato sull'interpretazione letterale dell'inciso contenuto nel settimo comma, che, dopo aver previsto l'obbligo di riversamento, fa salve le più gravi sanzioni e la

responsabilità disciplinare. Infatti, proprio il mancato richiamo all'automatismo decadenziale confermerebbe la differenza tra le due ipotesi, anche in ragione dell'assoluta peculiarità della decadenza, che si verificherebbe non per una violazione disciplinare, ma per il venir meno di un requisito essenziale per il sorgere del rapporto.

In senso contrario, non sarebbe possibile argomentare dalla qualificazione dell'illecito dell'omesso riversamento come risarcimento tipizzato, in quanto il quesito non riguarderebbe la conseguenza ma la sua premessa, cioè non riguarderebbe la qualifica dell'illecito, ma l'affermata e non dimostrata natura generale della disciplina contenuta nell'art. 53.

Quanto all'interpretazione costituzionalmente orientata enucleata nell'ordinanza di rimessione, sarebbe del tutto erroneo il richiamo all'art. 98 Cost. ed al concetto di esclusività come fondamento comune, giacché la stessa esclusività non avrebbe mai impedito al legislatore di declinarla con differenti gradazioni.

Non sarebbe ravvisabile nemmeno una disparità di trattamento tra le due situazioni, in ragione della differenza "ontologica" attestata proprio dalla disciplina sulla decadenza.

Anche l'ultimo argomento, incentrato sulla differente prova del danno, sarebbe privo di effettivo pregio esegetico, in quanto riporterebbe al punto centrale della questione; infatti, "*quando il legislatore dell'art. 53 prevede al comma 7 un danno predeterminato non sta riempendo un vuoto normativo ma dettando una norma speciale, per la semplice ragione che la regola generale, per tutti gli illeciti incluso quello*

erariale, è sempre stata e rimane ancora la necessaria prova del danno inflitto al datore di lavoro. Il succedersi cronologico delle due disposizioni conferma che il danno tipizzato, lungi dall'essere norma generale , è chiaramente una norma speciale con conseguente chiusura del cerchio : il testo dell'art. 53 non offre alcun argomento a favore del preteso rapporto tra genere e specie, la norma costituzionale è troppo generica per essere di supporto a tale tesi, e comunque lo spazio interpretativo, pur ampio, che rimane tra l'interpretazione costituzionalmente orientata e quella letterale, è interamente occupato dalla natura chiaramente eccezionale dell'ipotesi di danno tipizzato. Eccezionale non solo perché differente dall'ipotesi ordinaria, necessaria prova del danno e del relativo nesso causale, ma perché sostanzialmente crea, in ordine al quantum del danno, una presunzione non superabile e quindi del tutto eccezionale rispetto ai principi cardine che reggono, possiamo dire universalmente senza tema di smentite, la disciplina del fatto illecito, civile, penale, erariale. Eccezionale perché la tipizzazione del danno - che può ovviamente condurre, e conduce spesso nel caso di specie, ad un risarcimento maggiore della lesione economica effettivamente subita dal soggetto passivo - crea una sicura distorsione nell'ordinamento dimostrata dall'azzeramento del confine tra danno (inteso come diminuzione economica subita) e la sanzione amministrativa. Ed infatti siamo in presenza, nella sostanza, di una sanzione amministrativa (…) In conclusione, non una norma speciale, ma una norma del tutto eccezionale, esattamente il contrario di quanto sostenuto nell'ordinanza".

Per queste ragioni, l'appellante ha concluso auspicando la conferma del principio espresso nella decisione n. 1/2025/QM; con vittoria di

spese e compensi.

All'udienza del 13 maggio 2026, con ordinanza resa a verbale, nel rilevare che l'art. 117 del c.g.c prevede in caso di motivato dissenso la devoluzione della decisione del merito dell'impugnazione alle Sezioni riunite, è stato disposto il rinvio all'udienza del 14 luglio 2026; al fine di assicurare il corretto svolgimento del contraddittorio, è stato assegnato alle parti apposito termine per il deposito di eventuali note difensive, limitate alle questioni di merito.

Con memoria del 30 giugno 2026, la Procura generale ha evidenziato, in via preliminare, che l'art. 117 del c.g.c. non devolverebbe obbligatoriamente alle Sezioni riunite la decisione del merito dell'impugnazione, ma che prevederebbe una mera facoltà.

La conclusione deriverebbe dall'analisi comparativa con le analoghe norme previste negli altri sistemi processuali e, nello specifico, con il combinato disposto del comma 3 dell'art. 374 c.p.c. e dell'art. 142 att. c.p.c. (che consentirebbero alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di delibare i motivi di propria competenza e, per il resto, di rimettere alla Sezione semplice la decisione dei rimanenti motivi di impugnazione), oltre che con il comma 4 dell'art. 99 del c.p.a. (secondo il quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato decide di regola l'intera controversia, a meno che non ritenga di limitarsi ad enunciare il principio di diritto ed a restituire per il resto il giudizio alla Sezione remittente).

L'allineamento dei tre sistemi processuali sarebbe evidente, sicché dovrebbe ritenersi superato il principio espresso nella decisione delle

Sezioni riunite della Corte dei conti n. 7/2010/QM del 30 settembre 2010, che precludeva la decisione del merito dell'impugnazione anche in caso di motivato dissenso, sull'assunto che la rimessione della questione di diritto o il motivato dissenso potessero essere disposti anche dalle Sezioni territoriali, con la conseguenza che la decisione dell'intera controversia da parte delle stesse Sezioni riunite avrebbe eliminato un grado di giudizio.

Rispetto alla cornice normativa vigente nel 2010, infatti, l'assetto delineato dal Codice di giustizia contabile definirebbe le Sezioni riunite in sede giurisdizionale quale "*articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello*" (art. 11) e rimetterebbe alla loro decisione sia il deferimento delle questioni di massima ex art. 114, che il motivato dissenso di cui all'art. 117. La soluzione, peraltro, si porrebbe in linea con i principi di concentrazione (art. 3) e di "*ragionevole durata del processo*" (art. 4), sui quali è imperniato il nuovo assetto normativo.

In questo senso, si sarebbero già espresse le Sezioni riunite con la sentenza n. 33/2017/QM, dove avrebbero aperto alla possibilità di optare per la definizione dell'intero giudizio o di limitarsi alle questioni di massima, alla luce anche degli accertamenti da svolgere e delle specificità della fattispecie concreta.

Pertanto, sul punto, la Procura generale ha dichiarato di rimettersi al Collegio, per ogni valutazione in ordine alla circostanza se la causa sia matura per la decisione, o se l'apprezzamento dei fatti debba essere rimesso al giudice di appello.

Nel merito, la Procura generale ha evidenziato che l'atto d'impugnazione non sarebbe articolato in specifici motivi di censura e che, di contro, sarebbe incentrato sulla mera contestazione di singole affermazioni della sentenza di prime cure, con specifico riferimento alla natura fittizia dell'incarico, all'affidamento ingenerato nell'appellante dall'autorizzazione accordata dall'INPS nel 2017, all'illiceità del diniego derivante dalla notoria inesistenza di poteri gestori e rappresentativi e dalla non incidenza dell'attività extraistituzionale sul servizio alle dipendenze dell'Ente, oltre che sul mancato esercizio del potere riduttivo.

In ordine alle contestazioni dell'appellante, ha osservato che l'incarico di consigliere di amministrazione rivestito dall'avv. Marras non sarebbe di carattere fittizio, come argomentato *ex adverso* sull'assunto dell'assenza di poteri gestori, giacché, come ritenuto anche dalla Corte di cassazione, l'assunzione di cariche gestionali in società aventi finalità lucrative dovrebbe essere considerata, al pari dell'ipotesi di esercizio di attività industriali e commerciali, quale elemento oggettivo e automatico atto ad integrare la situazione di incompatibilità, senza che sia necessario valutare l'entità dell'impegno o i riflessi negativi sul rendimento del servizio e sull'osservanza dei doveri d'ufficio, trattandosi di valutazione astratta con giudizio prognostico *ex ante* (Cass. civ., sent. n. 967/2006) e che mira anche a salvaguardare le energie lavorative del dipendente stesso (Cass. civ., n. 4767/2023).

In quest'ottica, onde assicurare la preminenza dell'interesse pubblico

correlato al buon andamento della pubblica amministrazione, il legislatore avrebbe equiparato l'attualità e la potenzialità della situazione conflittuale connessa allo svolgimento delle attività esterne, inibendo le condizioni favorevoli al suo sorgere (Cass. Sez. Lav., n. 22188/2021). In particolare, la titolarità delle cariche societarie sarebbe riconducibile all'esercizio del commercio e dell'industria, sia per la forma societaria stessa, che consentirebbe di inquadrare l'ente collettivo nella categoria delle società lucrative e commerciali ex art. 2195 c.c., sia per la partecipazione alla vita sociale mediante lo svolgimento di attività ulteriori rispetto a quelle che implicano l'assolvimento dei doveri e l'esercizio dei diritti derivanti dalla semplice qualità di socio.

Nel caso di specie, l'avv. Marras avrebbe ricoperto per diversi periodi l'incarico di consigliere di amministrazione di una società per azioni, senza nemmeno chiedere l'autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza; peraltro, l'attività non sarebbe stata nemmeno autorizzabile ex art. 60 del DPR n. 3/1957. In senso contrario, non sarebbe sufficiente invocare la delibera del 2012, con cui la società aveva conferito ad altro soggetto i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione ed aveva conferito all'appellante l'incarico di consigliere senza poteri di gestione, in quanto la legge prevede pur sempre in capo al Consiglio di Amministrazione alcune attribuzioni non delegabili (come la redazione del bilancio, gli aumenti di capitale, l'emissione dei prestiti obbligazionari, *et similia*), sicché la delega gestoria non potrebbe avere effetti completamente traslativi, non

essendo idonea ad eliminare l'attività di vigilanza che, unitamente ai compiti di supervisione e di ponderazione, permarrebbe pur sempre in capo all'organo amministrativo. Peraltro, lo Statuto assegnerebbe a quest'ultimo organo, come da visura in atti, tutti i poteri di amministrazione ordinaria e straordinaria della società.

Ne conseguirebbe che, all'epoca dei fatti ed anche dopo la delibera del 2012, l'organo consiliare era pienamente operativo e che la carica attribuita all'avv. Marras, peraltro svolta a titolo oneroso, fosse potenzialmente idonea a sottrarle quelle energie da destinare allo svolgimento dei compiti di servizio.

Per altro verso, a parere della Procura generale, non vi sarebbe alcun affidamento incolpevole dell'appellante, che secondo la tesi difensiva deriverebbe dall'autorizzazione accordata nel 2017 e dalla stessa illiceità della condotta dell'INPS (che, in tesi, non avrebbe potuto opporre un diniego a fronte dell'inesistenza di poteri gestori e della mancata incidenza sull'attività istituzionale), in quanto il provvedimento del 2017 aveva l'effetto di ripristinare l'efficacia dell'autorizzazione per il 2016 – 2017 e per la durata di un anno; infatti, con nota n. 3374 in data 8.6.2016, l'INPS aveva accordato all'avv. Marras l'autorizzazione per un anno, per poi revocarla con la nota n. 7300 del 10.1.2017; poi, con nota n. 4242 del 13.7.2017, aveva annullato l'atto di revoca, ripristinando l'originaria autorizzazione ma senza prolungarne la durata. L'avv. Marras, pertanto, avrebbe potuto e dovuto comprendere i termini dell'autorizzazione, o comunque approfondire la questione, visti anche il suo ruolo

professionale e la sua preparazione giuridica; di contro, ella ha continuato a ricoprire la carica ed a percepire il corrispettivo annuo previsto, anche dopo il chiaro diniego opposto nel 2018.

Quanto al potere riduttivo, che secondo la tesi difensiva il giudice di prime cure avrebbe dovuto opportunamente esercitare, in virtù della totale assenza di danno per l'Amministrazione, per l'affidamento ingenerato dallo stesso Ente e per il contenuto del regolamento interno sulle incompatibilità, la Procura generale ha dedotto che ne sarebbe comunque inibito l'esercizio *ex lege*, in ragione della natura dolosa delle condotte contestate e della loro reiterazione, oltre che della consapevolezza in capo all'appellante dell'antigiuridicità della situazione, non potendo essere attribuito alcun rilievo al contenuto del regolamento interno, a fronte del chiaro disposto della norma primaria.

Infine, del tutto irrilevante sarebbe l'acquisizione della prova testimoniale dedotta dalla parte appellante, che verterebbe su circostanze chiaramente ininfluenti ai fini della qualificazione della fattispecie.

Per queste ragioni, la Procura generale ha concluso chiedendo di dare risposta affermativa al quesito posto dalla Sezione remittente e, nel merito, per la reiezione dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

La difesa dell'appellante Marras Maria Chiara, con memoria del 2 luglio 2026, ha contestato in via preliminare l'assunto della Procura generale, secondo cui con l'atto d'impugnazione non sarebbero state

mosse specifiche censure avverso la sentenza di prime cure e, a tal fine, ha reiterato i motivi di appello già articolati.

Nello specifico, ha ribadito che le contestazioni della Procura regionale avrebbero ad oggetto due fattispecie diverse, la prima concernente l'autorizzazione del 13 luglio 2017, la seconda incentrata sul tema della legittimità o meno del diniego alla richiesta di autorizzazione per il 2018 e per il 2019.

Nel primo caso, non risponderebbe al vero che l'autorizzazione avesse la durata di un anno; sotto il profilo soggettivo, si sarebbe chiaramente ingenerato un affidamento incolpevole in capo all'appellante, ancor di più alla luce delle nuove previsioni di cui all'art. 1 *octies* della l. n. 20/94. Infatti, la nuova normativa imporrebbe la riduzione della condanna al trenta per cento del pregiudizio accertato o, se inferiore, al doppio del corrispettivo percepito; nel caso di specie, vi sarebbe anche la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, in quanto la Procura regionale si sarebbe limitata a contestare la colpa grave.

In ogni caso, la configurabilità del dolo sarebbe rimasta del tutto sfornita di adeguato supporto probatorio, giacché l'avv. Marras non avrebbe mai occultato alcunché. Inoltre, il danno sarebbe imputabile anche alla condotta ondivaga dell'Amministrazione di appartenenza.

Quanto alla seconda fattispecie contestata dalla Procura regionale, incentrata sul tema della legittimità o meno del diniego alla richiesta di autorizzazione per il 2018 e per il 2019, la difesa ha dedotto che, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di

poteri di gestione, ora vieppiù richiamati dalla l. n. 1/2016, occorrerebbe inquadrare la questione non secondo una visione autoritativa, ma nell'ambito del rapporto di lavoro; in quest'ottica, l'Amministrazione di appartenenza avrebbe già speso la propria discrezionalità denegando l'autorizzazione per una questione di puro diritto, cioè per l'assenza della pubblicazione presso la locale Camera di Commercio. Pertanto, l'INPS non avrebbe potuto successivamente denegare l'autorizzazione, sulla base di valutazioni del tutto differenti. Dalla visione pubblicistica, oramai sulla via del tramonto, deriverebbe il collegamento tra l'elemento soggettivo doloso e un dato meramente formale, ovverosia il difetto dell'autorizzazione, sicché il dolo deriverebbe non dalla consapevolezza dell'illegittimità dell'incarico, ma dalla "coscienza del diniego" dell'autorizzazione, dunque da un'impostazione logico – sistematica inaccettabile nell'ottica del rapporto di lavoro. Per la seconda fattispecie, il dolo deriverebbe invece dalla volontaria continuazione dell'attività; di contro, alla luce della macroscopica illegittimità del provvedimento dell'INPS, dovrebbe essere esclusa in radice la consapevolezza dell'illegittimità dell'incarico.

Sul piano oggettivo, inoltre, l'incarico assunto dall'avv. Marras sarebbe stato di natura formale perché privo di effettivi poteri di gestione, attribuiti dall'Assemblea al solo Presidente del Consiglio di Amministrazione, sicché non sarebbe stato necessario richiedere l'autorizzazione all'INPS. Contrariamente a quanto argomentato *ex adverso*, la deliberazione assembleare del febbraio del 2012

prevarrebbe sulle previsioni legali e statutarie, in quanto occorrerebbe valutare i poteri effettivamente conferiti e non quelli previsti in astratto e, nel caso di specie, l'Assemblea avrebbe svuotato il Consiglio, in concreto, di ogni potere decisorio, per riservarlo *in toto* al solo Presidente. La deliberazione assembleare, infatti, anche qualora fosse stata viziata, sarebbe rimasta comunque efficace, non essendo mai stata impugnata in sede giudiziaria.

In concreto, all'avv. Marras non sarebbe stato attribuito alcun potere gestorio, sicché si tratterebbe di un incarico fittizio; sotto questo profilo, a nulla rileverebbero né la previsione di un compenso, che non costituirebbe in alcun modo un indice da cui dedurre l'esistenza di poteri effettivi, né le indicazioni pubblicate presso la Camera di Commercio, che avrebbero natura di mera pubblicità dichiarativa, inidonea ad integrare la fattispecie costitutiva di un diritto o di un potere, essendo questo tipo di pubblicità dei poteri funzionale esclusivamente all'imputazione o meno di un atto alla società.

Peraltro, l'incarico non avrebbe mai inciso sull'impegno della dipendente nel servizio reso all'INPS, tant'è che si sarebbero sempre registrate delle valutazioni estremamente positive sul suo operato.

Pertanto, nel merito, la difesa dell'avv. Marras ha insistito per l'accoglimento dell'appello, per insussistenza sia dell'elemento oggettivo della fattispecie, che di quello soggettivo.

All'udienza di discussione, le parti hanno concluso come da verbale, riportandosi integralmente alle argomentazioni già enucleate nei rispettivi atti difensivi.

Dopo le repliche della Procura generale e dell'avv. Demartis, la causa è passata in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. La prima questione da affrontare attiene alla portata applicativa dell'art. 117 del c.g.c.

A differenza dell'ipotesi prevista dall'art. 114 del c.g.c., il presupposto non è costituito dall'esistenza di un contrasto giurisprudenziale, o dalla particolare importanza della questione di massima, ma dalla circostanza che una delle sezioni di appello "*ritenga di non condividere un principio di diritto di cui debba fare applicazione, già enunciato dalle sezioni riunite*". In questa ipotesi, la sezione di appello "*rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione dell'impugnazione*".

Nel caso di specie, la Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, con l'ordinanza n. 7/2026 del 17 marzo 2026, ha ritenuto di non dover condividere il principio espresso con la sentenza n. 1/2025/QM/PROC e, pertanto, ha sollevato nuovamente la questione, esprimendo la propria *dissenting opinion* in funzione di *anticipatory overruling*, onde porre queste Sezioni riunite nelle condizioni di rimuovere il precedente.

Quanto al potere – dovere di delibare la controversia nel merito, ha richiamato l'orientamento maturato a seguito dell'entrata in vigore del comma 2 dell'art. 42 della l. n. 69/2009 (su cui è stato successivamente modellato l'art. 117 c.g.c.), che introduceva per la prima volta l'istituto della rimessione per motivato dissenso, secondo

il quale l'unica lettura costituzionalmente orientata della norma imporrebbe di ritenere che "*la decisione dell'impugnazione*" debba intendersi riferita alla sola questione di massima e che, per il merito, gli atti debbano essere restituiti alla Sezione rimettente.

Sul punto, a seguito dell'ordinanza a verbale del 13 maggio 2026, che poneva l'accento sul mutamento della competenza per la decisione nel merito dell'impugnazione, previsto dal testo dell'art. 117 c.g.c., la Procura generale ha evidenziato che la decisione non costituirebbe un obbligo, ma una mera facoltà.

La conclusione deriverebbe dall'analisi comparativa con le analoghe norme previste negli altri sistemi processuali e, nello specifico, con il combinato disposto del comma 3 dell'art. 374 c.p.c. e dell'art. 142 att. c.p.c. (che consentirebbero alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di delibare i motivi di propria competenza e, per il resto, di rimettere alla Sezione semplice la decisione dei rimanenti motivi di impugnazione), oltre che con il comma 4 dell'art. 99 del c.p.a. (secondo il quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato decide di regola l'intera controversia, a meno che non ritenga di limitarsi ad enunciare il principio di diritto ed a restituire per il resto il giudizio alla Sezione remittente).

L'allineamento dei tre sistemi processuali sarebbe evidente, sicché dovrebbe ritenersi superato il principio espresso nella decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 7/2010/QM del 30 settembre 2010, che precludeva la decisione del merito dell'impugnazione anche in caso di motivato dissenso, sull'assunto che la rimessione della

questione di diritto o il motivato dissenso potessero essere disposti anche dalle Sezioni territoriali, con la conseguenza che la decisione dell'intera controversia da parte delle stesse Sezioni riunite avrebbe eliminato un grado di giudizio.

Rispetto alla cornice normativa vigente nel 2010, infatti, l'assetto delineato dal Codice di giustizia contabile definirebbe le Sezioni riunite in sede giurisdizionale quale "*articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello*" (art. 11) e rimetterebbe alla loro decisione sia il deferimento delle questioni di massima ex art. 114, che il motivato dissenso di cui all'art. 117. La soluzione, peraltro, si porrebbe in linea con i principi di concentrazione (art. 3) e di "*ragionevole durata del processo*" (art. 4), sui quali è imperniato il nuovo assetto normativo.

In questo senso, si sarebbero già espresse le Sezioni riunite con la sentenza n. 33/2017/MD, dove avrebbero aperto alla possibilità di optare per la definizione dell'intero giudizio o di limitarsi alle questioni di massima, alla luce anche degli accertamenti da svolgere e delle specificità della fattispecie concreta.

Sulla questione pregiudiziale di rito, invece, la difesa si è rimessa sostanzialmente alle valutazioni del Collegio.

E' pacifico che debba ritenersi superato il principio espresso nella decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 7/2010/QM del 30 settembre 2010, che precludeva la decisione del merito dell'impugnazione anche in caso di motivato dissenso, in quanto all'epoca la rimessione della questione di diritto o il motivato dissenso

potevano essere disposti anche dalle Sezioni territoriali, con la conseguenza che la decisione dell'intera controversia da parte delle stesse Sezioni riunite avrebbe eliminato un grado di giudizio, con grave *vulnus* per il diritto di difesa.

Con il Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174 del 2016), invece, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono state qualificate *expressis verbis* quale "*articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello*" (art. 11), mentre la possibilità di rimettere la decisione della controversia per motivato dissenso è stata riservata unicamente alle sezioni giurisdizionali di appello, con esclusione di quelle territoriali di primo grado (artt. 114 e 117).

Per questa ragione, con la sentenza n. 33/2017/MD, le Sezioni riunite hanno aperto alla possibilità di optare per la definizione dell'intero giudizio o di limitarsi alle questioni di massima, alla luce anche degli accertamenti da svolgere e delle specificità della fattispecie concreta, nell'ottica (sottesa) del perseguimento dei principi di concentrazione (art. 3) e di "*ragionevole durata del processo*" (art. 4), sui quali è imperniato il nuovo assetto normativo.

A parere di queste Sezioni riunite, *nulla quaestio* in merito alla possibilità di decidere la controversia nel merito, in virtù del dato testuale riveniente dall'art. 117 del c.g.c.

Il problema consiste, invece, nel comprendere se si tratti di un obbligo o, come accade per gli altri sistemi processuali, civile e amministrativo, di una mera facoltà rimessa all'apprezzamento discrezionale dello stesso organo di nomofilachia.

Il Collegio, in aderenza al canone ermeneutico di cui al comma 1 parte 1^ dell'art. 12 delle preleggi al Codice civile, ritiene di aderire alla prima tesi, in quanto il dato testuale appare del tutto chiaro e non lascia spazio ad interpretazioni alternative (*in claris non fit interpretatio*).

Infatti, l'art. 117 del c.g.c. dispone *sic et simpliciter* che, in caso di motivato dissenso, la sezione giurisdizionale di appello rimetta alle sezioni riunite "*la decisione dell'impugnazione*", non la mera decisione sulla questione di massima, senza prevedere la possibilità di limitarsi alla questione di massima e di rinviare per il merito alla sezione remittente.

Diversamente, l'art. 99 del c.g.c. prevede, per il caso del motivato dissenso (co. 3), la possibilità che l'adunanza plenaria decida l'intera controversia nel merito, "*salvo che ritenga di enunciare il principio di diritto e di restituire per il resto il giudizio alla sezione remittente*" (co. 4).

Una norma analoga a quella del c.p.a. si evince dal combinato disposto del comma 3 dell'art. 374 c.p.c. e dell'art. 142 att. c.p.c., che consentono alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di delibare i motivi di propria competenza e, per il resto, di rimettere alla Sezione semplice la decisione dei rimanenti motivi di impugnazione, qualora non ritengano "*opportuno*" decidere l'intero ricorso.

I tre sistemi processuali, pertanto, non sono affatto allineati, giacché la facoltà di optare per la decisione della controversia nel merito è attribuita al Consiglio di Stato in base ad un criterio generico ed alle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulla scorta di valutazioni di

opportunità, mentre una norma analoga non si rinviene nel Codice di giustizia contabile.

Ne consegue che, in caso di motivato dissenso ex art. 117 del c.g.c. le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono tenute a decidere l'intera controversia, senza la possibilità di riservare le valutazioni di merito alla sezione remittente.

La soluzione, di per sé del tutto aderente al dato testuale, appare in linea con la struttura delle stesse Sezioni riunite, definite dal Codice quale "*articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello*" (art. 11), oltre che con i principi di concentrazione (art. 3) e di "*ragionevole durata del processo*" (art. 4), sui quali è imperniato il nuovo assetto normativo.

Peraltro, l'opzione interpretativa prescelta appare maggiormente in linea anche con il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), giacché lo spostamento di competenza, come in tanti altri casi da tempo esistenti nel nostro ordinamento (ad esempio, artt. 31, 32, 33, 34, 35 e 36 c.p.c.), è previsto dalla legge al ricorrere di determinate condizioni e non è rimesso ad una valutazione discrezionale e/o di mera opportunità dell'autorità giudiziaria.

In difetto dei presupposti di cui all'art. 117 del c.g.c., ben diversi da quelli ex art. 114 c.g.c., di contro, le Sezioni riunite non solo non saranno tenute a decidere l'intera controversia, ma non dovranno nemmeno pronunciarsi sulla questione di massima.

2. La questione di massima, deferita dalla Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello con l'ordinanza n. 7/2026 del 17

marzo 2026, attiene alla corretta interpretazione dei commi 7 e 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 e, in particolare, al problema "*se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extraistituzionali ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del D. Lgs. n. 165/2001, si riferisca a tutte le ipotesi di incompatibilità, sia assoluta (incarichi non autorizzabili), sia relativa (incarichi non autorizzati)*".

La questione è stata posta in motivato dissenso, rispetto alla sentenza di queste Sezioni riunite n. 1/2025/QM/PROC.

Secondo la pronuncia di nomofilachia, 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*", sicché "*lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici "obblighi", di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti*". Di contro, nel caso delle attività assolutamente incompatibili, tra le quali rientrano indubbiamente quelle commerciali (art. 60 del DPR n. 3/1957), "*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*".

In quest'ottica, laddove "*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, previsi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti".

A conferma dell'opzione interpretativa prescelta, le Sezioni riunite richiamano la disciplina di settore, che in quel caso riguardava il mondo universitario, ritenendo che il comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010, come modificato dal comma 2 *bis* dell'art. 9 del d.l. n. 44/2023, possa "*offrire uno spunto di riflessione, ai fini della soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento*". Sulla base di queste premesse, pervengono all'enunciazione del seguente principio di diritto: "*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex art. 53 comma 5 e 7 bis del D. Lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*".

Il Collegio ritiene di non doversi discostare dal principio già espresso con la sentenza n. 1/2025/QM/PROC, per le ragioni che seguono.

L'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, rubricato "*incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*", prevede che "*resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della repubblica 10 gennaio 1957, n. 3*", salvo le specifiche deroghe previste dalla legge (co. 1); per quanto rileva in questa sede, prevede, altresì, che "*i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza*" e che, "*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" (co. 7).

Ai sensi del successivo comma 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*".

Il divieto per i dipendenti pubblici di svolgere incarichi non autorizzati si coniuga con il divieto, specularmente corrispondente, imposto agli enti pubblici economici ed ai soggetti privati, di non conferire "*incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi*" (co. 9).

Come appare evidente, l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 si occupa degli incarichi che possono essere assunti dai pubblici dipendenti, subordinandoli ad un provvedimento autorizzativo che ne valuti la compatibilità con l'impiego e l'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse. Si tratta di quelle fattispecie di minore gravità, per le quali vi è spazio per una valutazione discrezionale delle situazioni di conflitto di interesse, a differenza delle ipotesi di incompatibilità c.d. assoluta, dove la valutazione è stata effettuata a monte ed *ex ante* dal legislatore.

La norma, nel presupporre un rapporto di impiego che non si

interrompe, salve pur sempre le eventuali conseguenze disciplinari, ricollega le conseguenze risarcitorie alla violazione degli obblighi informativi che gravano sul pubblico dipendente, vieppiù rafforzati dalla legislazione intervenuta *medio – tempore* (come, ad esempio, la normativa anticorruzione di cui alla l. n. 190/2012).

Nell'*incipit* del comma 1, l'art. 53 in esame fa salvo quanto previsto dall'art. 60 del DPR n. 3/1957, estendendone l'applicabilità, originariamente limitata agli impiegati civili dello Stato, a tutte le categorie di dipendenti pubblici.

A sua volta, l'art. 60 citato, rubricato "*casi di incompatibilità*", prevede che "*l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna altra professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fini di lucro*", salvi per quest'ultima ipotesi i casi previsti dalla legge.

La norma, in realtà, prevede tre serie di ipotesi.

La prima, costituita dall'attività commerciale e libero – professionale continuativa, non costituisce un "*incarico*" in senso stretto, non essendovi l'intervento di un terzo soggetto che lo conferisca. La seconda e la terza, invece, contemplano degli incarichi veri e propri, ovverosia l'assunzione di un impiego alle dipendenze dei privati e l'accettazione di cariche in società costituite a fini di lucro.

In caso di inosservanza del divieto, il successivo art. 63 dello stesso DPR prevede che il dipendente venga dapprima diffidato "*a cessare dalla situazione di incompatibilità*" (co. 1) e che, ferma in ogni caso l'eventuale azione disciplinare, decorso il termine di quindici giorni

dalla diffida senza che l'incompatibilità sia cessata, venga "*dichiarata*" la decadenza dall'impiego (co. 3 e 4). L'azione disciplinare, nell'ottica legislativa, non è alternativa alla declaratoria di decadenza, giacché potrebbe avere ad oggetto anche la perdita di una o più annualità retributive pregresse.

Contrariamente a quanto argomentato dalla Sezione remittente, la clausola di salvaguardia, contenuta nell'*incipit* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, non costituisce lo strumento legislativo per la *reductio ad unitatem* delle due serie di ipotesi, ma appare come una vera e propria clausola di specialità reciproca (o bilaterale), in quanto le due norme non si interfacciano secondo un rapporto di genere a specie, ma si sovrappongono parzialmente, presentando un nucleo comune e notevoli elementi di specialità diversi gli uni dagli altri.

Infatti, la differenza tra i casi di incompatibilità assoluta e quelli di incompatibilità relativa non è di stampo marcatamente descrittivo, ma ha carattere sostanziale, giacché è basata su presupposti del tutto differenti e, in base alle specifiche previsioni di legge, dà luogo a conseguenze risarcitorie e/o sanzionatorie completamente difformi.

Si tratta di due tipologie di fattispecie entrambe di carattere generale, a differenza di altri casi di volta in volta tipizzati dallo stesso legislatore, come ad esempio quelli di cui al comma 6 dell'art. 53 in commento (dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale non superiore al cinquanta per cento di quello a tempo pieno, docenti universitari a tempo definito, *et similia*).

L'art 53 del d.lgs. n. 165/2001, ai commi 7 e 7 *bis*, prevede un danno

da mancata entrata, sul presupposto che l'*aliunde perceptum* in difetto di autorizzazione debba essere riversato all'amministrazione di appartenenza. Qualora il dipendente non adempia all'obbligo *sua sponte*, è soggetto all'iniziativa della Procura della Corte dei conti, che sarà comunque tenuta a dar prova dell'illecito amministrativo – contabile secondo i canoni ordinari della responsabilità erariale (elemento oggettivo, dolo o colpa grave, nesso di causalità, ammontare del danno).

Per la violazione dell'art. 60 del DPR n. 3/1957, esteso dal predetto art. 53 a tutto il pubblico impiego, è invece prevista unicamente la decadenza dall'impiego, che, sussistendo tutti i presupposti di legge, deve essere *sic et simpliciter* "*dichiarata*", senza che l'amministrazione possa fare esercizio di alcun potere discrezionale per addivenire ad una conclusione diversa.

Per queste ipotesi, l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 non prevede l'obbligo del riversamento, né esplicitamente né implicitamente. Infatti, la norma ha ad oggetto gli "*incarichi*", sicché presuppone un rapporto trilaterale tra il dipendente, l'amministrazione di appartenenza e l'ente o il privato conferente, mentre nell'art. 60 del DPR n. 3/1057 sono contemplate anche delle ipotesi in cui l'impiegato esercita autonomamente le attività vietate (commercio e industria), senza il conferimento dell'incarico da parte di un terzo e, dunque, senza la previsione di un compenso che in tesi possa essere riversato all'amministrazione di appartenenza.

Inoltre, al comma 7, l'art. 53 fa salve "*le più gravi sanzioni*" e "*la*

responsabilità disciplinare", ma non fa alcun riferimento alla decadenza prevista per le ipotesi di cui all'art. 60 del DPR n. 3/1957, a conferma della differenza ontologica sussistente tra le due ipotesi, essendo evidente che la decadenza non si verifica per una mera violazione disciplinare, ma per il venir meno di un requisito essenziale per il sorgere del rapporto.

Per l'*aliunde perceptum* nei casi previsti dall'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, vi è un'esplicita previsione legislativa che attrae i compensi nell'orbita pubblicistica, imponendo l'obbligo del riversamento e, in caso di inottemperanza, configurando un'ipotesi risarcitoria di danno da mancata entrata. Il dipendente, ferme restando le conseguenze disciplinari riconducibili alla mancata autorizzazione, anche quelle di carattere intrinsecamente patrimoniale, non viene normalmente rimosso dall'impiego, ma continua ad operare alle dipendenze dell'amministrazione, in quanto la violazione non è considerata così grave dall'ordinamento, da dar luogo alla cessazione dal rapporto lavorativo.

Per i casi previsti dall'art. 60 del DPR n. 3/1957, di contro, non vi è un'analoga previsione, sicché la provvista è e rimane privata e non può essere acquisita dall'amministrazione di appartenenza. La norma ha carattere intrinsecamente sanzionatorio e, dunque, difficilmente può essere estesa per analogia ai casi non espressamente previsti.

D'altronde, nella specifica ipotesi dell'esercizio dell'attività commerciale, non sarebbe ipotizzabile alcun compenso versato da un soggetto terzo, sicché per configurare l'obbligo del riversamento

occorrerebbe una previsione che imponga di destinare al fondo di produttività non il "*compenso*", ma il reddito conseguito mediante l'esercizio dell'impresa.

La conseguenza, per la violazione dell'art. 60 del DPR n. 3/1957, è la decadenza dall'impiego, che deve essere "*dichiarata*" dall'amministrazione e che ha evidenti connotazioni di carattere patrimoniale, ovverosia la perdita delle retribuzioni future e della corrispondente percentuale dell'indennità di buonuscita, oltre ai riflessi sui diritti di natura pensionistica, tali da escludere tendenzialmente la fondatezza dell'idea del *favor* per le situazioni di maggior gravità, rispetto ai casi di incompatibilità c.d. relativa.

Inoltre, per le fattispecie più gravi, la Procura erariale può sempre agire per il danno riconducibile alla minore resa della prestazione lavorativa, che in ipotesi potrebbe essere determinato anche in misura corrispondente all'intera retribuzione, provando, se del caso anche in via presuntiva, l'eventuale danno da disservizio e/o da interruzione del nesso sinallagmatico, o eventuali ulteriori poste risarcitorie che dovessero essere ravvisabili in base alla situazione concreta (come, ad esempio, nel caso in cui l'attività extraistituzionale non autorizzabile si ponga in concorrenza con i compiti dell'amministrazione di appartenenza, o come nell'ipotesi in cui, ricorrendone gli altri presupposti, sia risarcibile un danno all'immagine). Non si tratta, in questi casi, di una *probatio diabolica*, ma delle ordinarie difficoltà probatorie insite nelle domande concernenti molteplici possibili poste risarcitorie, diverse da quella da mancata entrata tipizzata nel comma

7 *bis* dell'art. 53 del DPR n. 165/2001.

Alla risarcibilità di un danno corrispondente in tutto o in parte al trattamento retributivo, d'altronde, non osta in alcun modo la previsione di cui all'art. 2126 c.c., giacché l'attività non autorizzabile avrebbe impedito la stessa costituzione del rapporto di lavoro e, pertanto, la causa sarebbe stata illecita ai sensi dell'art. 1343 dello stesso Codice. Com'è noto, infatti, le retribuzioni così percepite divengono giuridicamente prive di causa, con la conseguenza che sono indebite e determinano "*l'insorgenza di un danno erariale e della consequenziale responsabilità amministrativa a carico dell'autore dell'illecito*" (Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 134/2024; in senso analogo, *ex plurimis*, Sez. I Centr., sent. n. 2527/2023; Sez. App. Sicilia, sent. n. 1/A/2023).

Per altro verso, qualora l'amministrazione di appartenenza non proceda a dichiarare la destituzione del dipendente, non è da escludere che possa configurarsi a carico del dirigente responsabile un danno correlato all'esborso delle retribuzioni in favore del dipendente non destituito, per il periodo successivo alla mancata declaratoria.

Le due discipline di carattere generale, dettate per le fattispecie di incompatibilità assoluta e per le ipotesi di incompatibilità relativa, sono entrambe in linea con il panorama costituzionale e, in particolare, con l'art. 98 Cost., in quanto tendono a garantire l'esclusività del servizio prestato dal pubblico dipendente; nel primo caso, però, si tratta di situazioni in cui la valutazione di incompatibilità è effettuata a monte dal legislatore e che sono così

gravi, da impedire la prosecuzione del rapporto di impiego, mentre nel secondo caso sono fattispecie che non escludono *ex se* una valutazione positiva di compatibilità e che, pertanto, prevedono specifici e gravosi obblighi informativi a carico del dipendente, onde porre l'amministrazione di appartenenza in grado di esercitare consapevolmente la propria discrezionalità.

Non è configurabile nemmeno la violazione dell'art. 3 Cost., giacché il trattamento differenziato viene previsto dal legislatore non in maniera arbitraria, ma in funzione dell'oggettiva diversità ontologica delle due tipologie di fattispecie, sicché non appare del tutto irrazionale e tale da travalicare i limiti dell'ordinaria discrezionalità legislativa.

Ne consegue che al quesito, posto dalla Sezione remittente ai sensi dell'art. 117 c.g.c., può essere data la stessa soluzione già enunciata con la sentenza n. 1/2025/QM/PROC, ovverosia che "*l'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*".

3. Nel merito, l'applicazione di questo principio di diritto alla fattispecie in esame non può che portare all'accoglimento dell'appello ed alla riforma della sentenza di primo grado, anche se solo *in parte qua*, non essendo stati impugnati i capi aventi ad oggetto il rigetto

dell'eccezione di difetto di giurisdizione, l'istanza di sospensione del giudizio e, nel merito, la parziale declaratoria di prescrizione per il periodo 1° marzo 2015 – 7 giugno 2016.

Infatti, è palese che l'attività extraistituzionale abusivamente esercitata dall'avv. Marras rientri tra le ipotesi di cui all'art. 60 del DPR n. 3/1957 e che, pertanto, non potesse essere autorizzata dall'INPS.

Nello specifico, la convenuta, in servizio presso l'Ufficio legale dell'INPS di Sassari con la qualifica di avvocato, ha rivestito la carica di componente del Consiglio di Amministrazione della società privata "*Opera Gesù Nazareno*", per la quale vi erano stati dapprima un provvedimento espresso di diniego dell'autorizzazione (n. 4586 del 18.7.2018) e di rigetto della relativa istanza di revoca (n. 2147 del 17.4.2019), indi un nuovo diniego dell'autorizzazione (provv. del 3.10.2019) ed il rigetto della pedissequa istanza di revoca (provv. del 15.10.2019).

L'INPS, con nota n. 5916 del 15 ottobre 2019, aveva anche invitato la dipendente a rimuovere la situazione di incompatibilità, senza sortire effetto alcuno. La determinazione era stata confermata dal Tribunale di Sassari in funzione di Giudice del lavoro, in sede di ricorso ex art. 700 c.p.c., sull'assunto che sussistesse un conflitto di interessi "*palese e concreto*" tra il ruolo espletato dall'avv. Marras presso l'Ufficio legale pubblico e la carica ricoperta nell'organismo privato, a detrimento dell'esercizio della funzione, anche alla luce della posizione debitoria della società "*Opera Gesù Nazareno*" nei confronti dell'Ente.

Com'è noto, l'assunzione della carica di componente del Consiglio di Amministrazione di una società per azioni, non ricorrendo i casi fatti salvi dalla stessa norma e dalla legislazione successiva, rientra tra le ipotesi di cui all'art. 60 del DPR n. 3/1957, in quanto si pone in violazione dello specifico divieto di "*accettare cariche in società costituite a fini di lucro*" (*ex plurimis*, Cass. Lav., sent. n. 4767/2023, nonché Cass. Sez. Lav., sent. n. 22188/2021), ed è riconducibile all'esercizio del commercio e dell'industria, sia perché la forma societaria consente di inquadrare l'ente nella categoria delle società lucrative e commerciali ex art 2195 c.c., sia in quanto la titolarità della carica societaria implica lo svolgimento di attività e compiti ulteriori rispetto a quelli derivanti dalla semplice qualità di socio (*ex multis*, Cass. a Sezioni Unite, sent. n. 1545/2017, nonché Corte dei conti, Sez. II Cemtr., sentt. n. 285/2020, n. 165/2021 e n. 221/2022).

Nel caso in esame, peraltro, contrariamente a quanto argomentato dall'appellante, la delibera assembleare del 2012, al di là della sua eventuale illegittimità, non può comunque consentire di ritenere che l'incarico di consigliere ricoperto dall'avv. Marras, peraltro retribuito, fosse del tutto privo di poteri di gestione, atteso che la legge prevede in capo al Consiglio di Amministrazione una serie di attribuzioni non delegabili, come la redazione del bilancio, gli aumenti di capitale, l'emissione di prestiti obbligazionari convertibili, l'esercizio di poteri informativi, di direzione e di controllo, e così via (Cass. civ., sent. n. 25085/2016; Corte dei conti, Sez. III Centr., sent. n. 215/2024).

Poiché la fattispecie rientra tra quelle disciplinate dall'art. 60 del

DPR n. 3/1957, l'appellante avrebbe dovuto essere destituita dal pubblico impiego; di contro, in virtù del principio di diritto già affermato con la sentenza n. 1/2025/QM/PROC e ribadito in questa sede, non è applicabile l'obbligo del riversamento di cui al comma 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, mentre non sono stati contestati e provati danni ulteriori.

Ne consegue che, in parziale riforma della sentenza impugnata, dev'essere rigettata la domanda di risarcimento dei danni proposta dalla Procura regionale per la Sardegna, per la parte non dichiarata prescritta e dunque per il periodo successivo al 7 giugno 2016, quantificata dal giudice di prime cure in complessivi € 69.836,00, oltre accessori.

4. Avuto riguardo ai persistenti contrasti giurisprudenziali in materia ed alla sopravvenienza della sentenza n. 1/2025/QM/PROC rispetto all'azione intentata dalla Procura erariale, dev'essere disposta l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti, ai sensi del comma 3 dell'art. 31 del c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, dando soluzione al quesito posto dalla Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello con l'ordinanza n. 7/2026 del 17 marzo 2026, in motivato dissenso rispetto alla sentenza di queste Sezioni riunite n. 1/2025/QM/PROC, ai sensi dell'art. 117 c.g.c., e definitivamente pronunciando nel merito dell'appello proposto da Marras Maria Chiara avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la

Regione Sardegna n. 130/2024 del 17 luglio 2024;

DICHIARA

che al quesito proposto deve essere data soluzione nei termini appresso indicati:

"*L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili*";

ACCOGLIE

l'appello nel merito e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, rigetta la domanda proposta dalla Procura regionale per la Sardegna nei confronti dell'appellante Marras Maria Chiara, per il periodo successivo al 7 giugno 2016.

Dispone l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 luglio 2026.

IL RELATORE	IL PRESIDENTE
Giuseppe DI PIETRO	Guido CARLINO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 2 novembre 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente