



SENTENZA - 40/2025

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro Maiello

Presidente

Giovanni Comite

Consigliere

Antonio Palazzo

Consigliere

Carola Corrado

Primo Referendario

Flavia D'Oro

Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. **59845** del registro di segreteria, promosso da:

- dott. **Munno Emilio**, nato a Roccasecca (FR) il 18 Agosto 1959 ed ivi residente in Via Sant'Apollonia n.10, C.F. MNNMLE59M18H443C rappresentato e difeso giusta procura in calce al presente atto dall'Avv. Sandro Salera C.F. SLRSDR59A27C034A e con questa domiciliata in Roma presso il suo studio in Via Pavia 45, Roma (fax 0776310610; pec: studiosalera@pec.avvomaticassino.it);

**- appellante -**

**contro**

**- Procura generale;**

**- Procura regionale Lazio;**



La Procura aveva convenuto in giudizio l'appellante, titolare di un contratto di pubblico impiego a tempo determinato e parziale per 24 ore settimanali (superiore quindi al 50% delle 36 ore di tempo pieno ex art. 53 comma 6 d.lgs. 165/2001) ai sensi dell'art. 110, comma 1, d.lgs. 267/2000 alle dipendenze del Comune di Roccasecca a decorrere dal 30.12.2016, con qualifica di responsabile del settore economico, finanziario, tributi, commercio, personale, per sentirlo condannare al risarcimento del danno di € 197.266,78 (pari al danno di 281.809,68 - coincidente con l'insieme dei compensi fatturati e ottenuti al netto delle imposte ma non delle ritenute previdenziali ed assistenziali- ridotto del 30% per l'omessa vigilanza sulla situazione di incompatibilità da parte del Segretario comunale, responsabile della prevenzione della corruzione).

Infatti, il Munno avrebbe svolto nel periodo dal 1.1.2017 al 30.5.2019 attività professionale non autorizzata consistente in plurimi incarichi di consulenza fiscale, svolta in regime di incompatibilità rispetto al contratto di pubblico impiego con il Comune di Roccasecca.

L'art. 7 del bando di selezione prevedeva l'obbligo di autocertificare l'assenza di incompatibilità ex artt. 53 d.lgs. 165/2001 nonché l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013, ma il Munno non aveva rilasciato le dichiarazioni per gli anni 2017 e 2018 mentre per l'anno 2019 le dichiarazioni sono state rese il 30.5.2019.

Successivamente, a decorrere dal 1° giugno 2019 tale contratto di lavoro è stato modificato da 24 ore a 18 ore settimanali e quindi così ricondotto nell'ambito dei parametri di cui all'art. 53 comma 6 TUPI (50% del tempo pieno).

Il Comune con nota del 30.9.2020 aveva diffidato il Munno per la refusione dei danni derivanti dalla violazione dell'art. 53, comma 7 e ss. del d.lgs. 165/2001.

La Sezione territoriale, ritenuto sussistenti tutti gli elementi della responsabilità amministrativa in capo all'appellante ed in particolare:

- per quanto concerne la condotta antigiuridica, questa consiste nella violazione delle disposizioni in materia di incompatibilità e cumulo di impieghi ed incarichi per il dipendente pubblico avendo il Munno svolto attività professionale (di consulenza fiscale) non autorizzata dopo la sottoscrizione del contratto di lavoro a tempo determinato e parziale per 24 ore settimanali con il Comune di Roccasecca;

- richiamato l'art. 53 d.lgs. 165/2001, l'art. 60 e ss t.u. n. 3/57 e il d.lgs. 39/2013, che disciplina la materia dell'inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190, demandando la vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia al responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione e all'ANAC;

ha accertato che gli incarichi professionali del Munno riguardano l'attività di consulenza fiscale, tributaria e previdenziale e, se pur conferiti prima dell'instaurazione del rapporto di lavoro con il Comune, sono stati espletati dal Munno anche in concomitanza con il predetto rapporto di pubblico impiego, come da lettere di incarico con clausola di rinnovo tacito annuale salvo disdetta (di cui non risulta prova per le annualità 2017-2018-2019 in contestazione);

	- l'art. 53, comma 7, del d.lgs. 165/2001 ricomprende sia le ipotesi di incompatibilità originaria che sopravvenuta (in cui il rapporto di pubblico	
	impiego si sovrappone ad un'attività già svolta in precedenza); l'attività di	
	consulenza fiscale svolta dal Munno per 34 anni è divenuta incompatibile a	
	seguito della sottoscrizione del contratto con l'Ente locale non essendo stata	
	autorizzata;	
	- gravava sul Munno l'obbligo del rispetto dell'art. 53, comma 7, d.lgs.	
	165/2001 e del d.lgs. 39/2013 (richiamato nel bando di selezione all'art. 7),	
	in particolare degli artt. 19 e 20 d.lgs. 39/2013; il fatto che il responsabile	
	della prevenzione della corruzione non abbia chiesto con cadenza annuale la	
	sussistenza di cause di incompatibilità (art. 15) non elidono la responsabilità	
	del Munno.	
	Pertanto, la Sezione territoriale per il Lazio ha ritenuto sussistente l'elemento	
	soggettivo della colpa grave in considerazione:	
	a) del reiterato esercizio di attività professionale non autorizzata;	
	b) del titolo di studio posseduto dal Munno;	
	c) delle precedenti esperienze maturate in enti pubblici (in particolare quella	
	svolta nel 2004 nel Comune di Casalvieri FR con l'incarico di responsabile	
	anche del settore del personale).	
	Il danno - pari ai compensi (€ 281.809,68) percepiti dal Munno e mai riversati	
	al Comune in violazione dell'art. 53, comma 7-bis, d.lgs. 165/2001 per	
	l'attività di consulenza fiscale svolta non autorizzata - veniva con la gravata	
	sentenza ridotto dalla Sezione in € <b>140.904,86, ovvero nella misura del 50%</b>	
	dell'importo di € 281.809,68, in considerazione dell'imputazione virtuale a	
		5

	carico dell'ente locale (già ipotizzata dalla Procura nell'atto di citazione ma nella misura inferiore del 30%) tenuto conto degli ulteriori approfondimenti che l'Ente locale avrebbe dovuto effettuare una volta rilevata l'incongruenza derivante dalla mancata indicazione nel <i>curriculum</i> dello svolgimento dell'attività libero professionale rispetto alla domanda di partecipazione alla selezione pubblica, dove figurava l'attività di commercialista.	
	Invero, la Sezione territoriale ha ritenuto che, nel caso di omesso riversamento delle somme ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, la quantificazione del danno debba avvenire al lordo delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali ma, in ossequio al principio della domanda e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato (visto che la procura ha chiesto la restituzione dell'importo dei compensi fatturati al netto delle imposte ma non delle ritenute previdenziali ed assistenziali) ha confermato la quantificazione al lordo delle ritenute previdenziali e assistenziali ma non delle ritenute fiscali.	
	<b>2. L'atto di appello.</b>	
	In data 24.3.2022 proponeva appello il Munno per la riforma della sentenza della Sezione regionale per il Lazio n. 15/2022 e, in subordine, per la riforma parziale con riduzione dell'importo dovuto anche facendo ricorso all'esercizio del potere riduttivo.	
	In particolare, il Munno formulava i seguenti motivi di appello:	
	<b>a) illegittimità della sentenza per difetto di motivazione in ordine alla mancata valutazione degli elementi di fatto e di diritto rappresentati nel primo grado di giudizio; errato riconoscimento della colpa grave in capo al ricorrente.</b>	
		6

	L'appellante sosteneva l'assenza di colpa grave evidenziando le seguenti circostanze:	
	- cattiva gestione della procedura selettiva da parte del Comune, che ha proceduto alla sottoscrizione di un contratto di assunzione senza vigilare e verificare se fossero presenti tutti i dati e requisiti di legittimità richiesti dal bando e senza richiedere le dichiarazioni ai sensi dell'art. 53 d.lgs. 165/2001 e del d.lgs. 39/2013; in effetti, come dichiarato dal RPCT con nota del 10.3.2022, l'Ente non ha mai chiesto le suddette dichiarazioni prima del 2019; inoltre il contratto è stato sottoscritto il giorno stesso della prova selettiva senza rispettare i 30 giorni previsti dal bando per la presentazione delle dichiarazioni;	
	- nei confronti del Munno non è mai stata attivata alcuna azione disciplinare;	
	- tutti i funzionari del Comune conoscevano l'attività da libero professionista svolta da anni dal Munno ed inserita nel suo <i>curriculum</i> ; il Munno non ha quindi nascosto volontariamente lo svolgimento della suddetta attività al Comune e credeva di possedere i requisiti per partecipare al bando; l'autorizzazione sarebbe implicita nello stesso affidamento dell'incarico, in quanto il RPCT non ha ritenuto l'esistenza di cause di incompatibilità.	
	- non risulta pregiudicato l'espletamento della sua attività da dipendente pubblico; trattandosi peraltro di questione tecnica (distinzione tempo part-time, ore lavorative ecc.) sarebbe configurabile solo una colpa lieve.	
	<b>b) inesatta quantificazione della quota di danno da addebitare al Munno;</b>	
	Quanto alla quantificazione del danno operata dalla Sezione territoriale per la regione Lazio, il Munno sosteneva che la somma da recuperare debba essere	
		7

computata al netto delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali in quanto somme che non sono mai entrate nella sfera patrimoniale di disponibilità del Munno.

Pertanto, il danno ammonterebbe ad € 15.237,00 per il periodo di imposta 2017 + € 44.763,00 per il periodo di imposta 2018 + € 38.380,00 per il periodo di imposta 2019, ed il totale andrebbe decurtato del 50% tenendo conto del contributo causale dell'Ente.

**c) omessa pronuncia sulla eccezione di nullità del contratto**

La sentenza non si sarebbe pronunciata sull'eccezione di nullità del contratto che comporterebbe la caducazione della prospettazione accusatoria;

**d) sulla presunzione di correlazione temporale tra incasso dei compensi e incarico professionale assunto.**

L'appellante impugnava il capo di sentenza che ha ritenuto che l'attività di consulenza fiscale svolta per 34 anni a seguito della sottoscrizione del contratto con l'Ente locale è divenuta incompatibile e quindi avrebbe dovuto essere interrotta per tutto il periodo di lavoro, in quanto, trattandosi di contratti contenenti la clausola di tacito rinnovo e non essendo stata fornita la prova delle disdette per le annualità 2017-2018-2019, risulta provata la sovrapposizione con l'incarico svolto dal medesimo presso il Comune di Roccasecca (FR).

Ad avviso dell'appellante non si possono addebitare la totalità degli importi fatturati senza verificare l'inizio del rapporto professionale intercorso con i vari clienti; gli incarichi sono iniziati prima del 2017 e le fatture pagate nel periodo in contestazione 2017-2019 ricoprono la prestazione professionale



	resa anche negli anni precedenti, non sovrapposti con il rapporto di lavoro pubblico.	
	Dal danno andrebbero quindi scomputate le annualità lavorative per le quali l'incompatibilità non sussiste.	
	<b>2.1 Richieste dell'appellante.</b>	
	Pertanto, il Munno chiedeva la parziale riforma della sentenza di primo grado con riduzione dell'ammontare dell'importo dovuto a titolo risarcitorio anche facendo uso del potere di riduzione dell'addebito nella misura massima.	
	<b>3. Le conclusioni della Procura generale.</b>	
	In data 13.2.2025 la <b>Procura Generale</b> depositava le proprie conclusioni contestando i motivi di appello:	
	- in merito al fatto che l'Amministrazione non ha chiesto la dichiarazione ex art. 53 comma 7 d.lgs. 165/2001, evidenziava che spettava al Munno richiedere l'autorizzazione e che richiesta e provvedimento devono avere forma scritta; non si può dunque ritenere sussistente una tacita autorizzazione allo svolgimento delle attività incompatibili per effetto di un legittimo affidamento a fronte di una condotta inerte dell'amministrazione comunale;	
	inoltre le competenze dell'appellante escludono di poter configurare una incolpevole ignoranza circa le norme in materia di autorizzazione per lo svolgimento degli incarichi extraistituzionali;	
	- quanto alla quantificazione del danno al lordo degli oneri riflessi, riteneva la sentenza di primo grado conforme alle Sezioni Riunite n.24/2020 della Corte dei conti e quindi ne chiedeva la conferma;	
	- riteneva corretta l'applicazione della presunzione fiscale circa la correlazione	
		9

	tra incasso dei compensi e incarico professionale sancita in materia di IVA in	
	quanto l'appellante non ha dimostrato la riconducibilità dei compensi oggetto	
	di condanna ad attività libero professionale pregresse al rapporto di pubblico	
	impiego; detta presunzione sarebbe comunque stata invocata dalla Procura	
	per comprovare l'attualità degli incarichi, da ritenersi ancora attivi in	
	manca di una prova dell'avvenuta disdetta degli stessi;	
	- sull'omessa pronuncia in merito all'eccezione di nullità del contratto,	
	sollevata in primo grado per non avere l'amministrazione comunale posto in	
	essere gli adempimenti previsti a pena di invalidità dalla normativa di cui al	
	d.lgs. 39/2013, la sentenza ha implicitamente rigettato la domanda in quanto	
	l'infondatezza dell'eccezione emerge chiaramente dalle argomentazioni della	
	sentenza. Richiamava a tal fine il principio affermato da granitica	
	giurisprudenza, anche della Corte di Cassazione, a mente della quale <i>"Non</i>	
	<i>ricorre il vizio di omessa pronuncia ove la decisione comporti una statuizione</i>	
	<i>implicita di rigetto della domanda o eccezione, da ritenersi ravvisabile</i>	
	<i>quando la pretesa non espressamente esaminata risulti incompatibile con</i>	
	<i>l'impostazione logico-giuridica della pronuncia, nel senso che la domanda o</i>	
	<i>l'eccezione, pur non espressamente trattate, siano superate e travolte dalla</i>	
	<i>soluzione di altra questione, il cui esame presuppone, come necessario</i>	
	<i>antecedente logico-giuridico, la loro irrilevanza o infondatezza"</i> (ex multis,	
	Cass. Civ., Sez. II, n. 25710/2024).	
	<b>4. Ulteriore memoria dell'appellante.</b>	
	In data 14.2.2025 il <b>Munno</b> depositava una memoria ribadendo e ulteriormente	
	articolarlo i motivi formulati nell'atto di appello.	
		10

## **5. L'udienza del 7 marzo 2025.**

All'udienza del 7 marzo 2025 l'avv. Beneduci, nel richiamare i propri scritti difensivi, evidenziava che la fattispecie differisce dalle ipotesi di attività professionale svolta senza l'autorizzazione, trattandosi di un dipendente chiamato dal Comune a prestare la propria attività lavorativa in virtù della propria esperienza professionale. Ribadiva la sussistenza di gravi inadempimenti da parte dell'Ente comunale -che non ha mai richiesto le dichiarazioni di insussistenza di cause di incompatibilità- e del responsabile della prevenzione e della corruzione nella procedura selettiva, tanto che la sentenza di primo grado ha escluso il dolo e scomputato del 50% il danno per il contributo causale dell'Ente.

Nel caso di specie era nota a tutti la professione di commercialista svolta dall'appellante -peraltro dichiarata nel *curriculum* allegato alla domanda di partecipazione - per cui l'Ente avrebbe dovuto acquisire la suddetta dichiarazione anche nell'ambito delle proprie attività di verifica.

L'attività svolta come libero professionista non ha inciso comunque sull'attività lavorativa svolta presso l'Ente comunale, che non ha adottato alcun provvedimento disciplinare.

In subordine, rilevava che, qualora si dovesse ritenere che l'attività in questione debba rientrare nell'ambito delle attività non autorizzabili, non potrebbe applicarsi l'art. 53 d.lgs. 165/2001 come affermato dalla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2025/QM.

Il rappresentante della Procura Generale si riportava alle proprie conclusioni evidenziando che, nel caso in cui si dovessero ritenere le suddette attività come

non autorizzabili, la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte di conti richiamata dall'appellante non potrebbe comunque applicarsi ai processi in corso in quanto:

a) la sentenza incide sugli oneri istruttori e probatori del p.m. richiedendo la prova del danno da violazione del sinallagma tra prestazione e retribuzione (ovvero che l'attività incompatibile vietata abbia inciso sull'attività di servizio);

b) il principio dettato dalle Sezioni Riunite scaturisce da una recente normativa del 2023 concernente i professori universitari, che costituisce una norma di interpretazione autentica di una norma speciale e derogatoria rispetto al divieto di esercitare attività incompatibili. Pertanto, prima del 2023 il principio delle Sezioni Riunite non si potrebbe comunque applicare alla fattispecie in esame.

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

Considerato in

## **DIRITTO**

### **1. L'appello va parzialmente accolto.**

Preliminarmente il Collegio procede alla ricostruzione del quadro normativo vigente in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti, che per i rapporti di lavoro part-time presenta delle peculiarità.

2. L'art. 53 del d. Lgs 165/2001 recante "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi" dispone al comma 1 che: *"Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti*

del testo unico approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23-bis del presente decreto, **nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117 e dagli articoli 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662.** Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina...

2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, **che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati**".

3-bis. Ai fini previsti dal comma 2, con appositi regolamenti emanati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri interessati, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono individuati, secondo criteri differenziati in rapporto alle diverse qualifiche e ruoli professionali, gli incarichi vietati ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2.

4. Nel caso in cui i regolamenti di cui al comma 3 non siano emanati, **l'attribuzione degli incarichi è consentita nei soli casi espressamente previsti dalla legge o da altre fonti normative.**

6. 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**. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma. **Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso**. Sono esclusi i compensi e le prestazioni derivanti:

- a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;
- b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;
- c) dalla partecipazione a convegni e seminari;
- d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;
- e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;
- f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;
- f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione nonché di docenza e di ricerca scientifica.

**7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi.**

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

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

**“10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per**

*provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza.*

*Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata”.*

**3. La legge 23 dicembre 1996, n. 662 all’art. 1** recante “Misure in materia di sanità, pubblico impiego, istruzione, finanza regionale e locale, previdenza e assistenza” prevede che:

*“56. Le disposizioni di cui all'articolo 58, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, **nonché le disposizioni di legge e di regolamento che vietano l'iscrizione in albi professionali non si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno.***

***56-bis. Sono abrogate le disposizioni che vietano l'iscrizione ad albi e l'esercizio di attività professionali per i soggetti di cui al comma 56. Restano ferme le altre disposizioni in materia di requisiti per l'iscrizione ad albi professionali e per l'esercizio delle relative attività. Ai dipendenti pubblici iscritti ad albi professionali e che esercitano attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali dalle amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere il patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione.***



*57. Il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

*58. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale può essere concessa dall'amministrazione entro sessanta giorni dalla domanda, nella quale è indicata l'eventuale attività di lavoro subordinato o autonomo che il dipendente intende svolgere.*

*L'amministrazione, entro il predetto termine, nega la trasformazione del rapporto nel caso in cui l'attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente ovvero, nel caso in cui la trasformazione comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa.*

*La trasformazione non può essere comunque concessa qualora l'attività lavorativa di lavoro subordinato debba intercorrere con un'amministrazione pubblica. Il dipendente è tenuto, inoltre, a comunicare, entro quindici giorni, all'amministrazione nella quale presta servizio, l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa...*

*58-bis. Ferma restando la valutazione in concreto dei singoli casi di conflitto di interesse, le amministrazioni provvedono, con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, ad indicare le attività che in ragione della interferenza con i compiti istituzionali, sono comunque non consentite ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo*

*parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno. I dipendenti degli enti locali possono svolgere prestazioni per conto di altri enti previa autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza.*

*58-ter. Al fine di consentire la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, il limite percentuale della dotazione organica complessiva di personale a tempo pieno di ciascuna qualifica funzionale prevista dall'articolo 22, comma 20, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, può essere arrotondato per eccesso onde arrivare comunque all'unità”.*

Come è stato rilevato dalla Corte costituzionale in più occasioni (sent. n. 309/1997; sent. n. 371/1998; sent. n. 1/1999; sent. n. 171/1999; sent. n. 189/2001) i vari interventi di riforma del pubblico impiego succedutisi negli anni, tra cui l'introduzione del rapporto di lavoro part-time e la privatizzazione, sono stati finalizzati a dare maggiore efficienza agli apparati pubblici grazie a strumenti gestionali che consentono una più flessibile utilizzazione delle risorse umane.

Deve ritenersi quindi che il principio di esclusività (art. 98 Cost.) della prestazione lavorativa in favore del datore pubblico – a cui sono connessi i principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) – continui a trovare la sua massima espansione solo nel caso di rapporto di lavoro full time ai sensi dell'art. 53, c. 1, del d.lgs. n. 165/2001 che conferma il regime delle incompatibilità assolute per i dipendenti pubblici dettato dagli artt. 60 e ss. del d.P.R. n. 3/1957. (Corte dei conti, Trentino Alto-Adige – Trento, sent. n. 8 del 08/04/2024).

4. Dalla lettura delle disposizioni sopra richiamate, si ricava che:

**a) per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni con rapporto di lavoro**

**a tempo parziale, con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento**

**di quella a tempo pieno (personale part time c.d. ridotto), il**

legislatore ha previsto un considerevole temperamento del principio di

esclusività (art. 98 Cost.), non essendo ad essi applicabile la disciplina delle

incompatibilità prevista per la generalità del personale pubblico (art. 53,

comma 1, d.lgs. 165/2001, che ricalca l'art. 58, comma 1, del decreto

legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, al quale rinvia l'art. 1 comma 56 della legge

23 dicembre 1996, n. 662); l'art. 53 non si applica, infatti, al personale part

time c.d. ridotto ai sensi dell'art. 1, comma 56, della legge 23 dicembre 1996,

n. 662. È stato evidenziato come nelle previsioni derogatorie fatte salve

(nell'art. 53, comma 1, d.lgs. 165/2001) non sia ricompreso il comma 56

(«*commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662*»), che pone

dunque un'esclusione e non una deroga (cfr. Corte dei conti, Sezione Molise

sentenza n. 34 del 02/10/2024).

La disciplina dell'incompatibilità di cui al primo comma dell'art. 53,

contenente il richiamo all'art. 60 del d.p.r. n. 3/57, pertanto, non interessa il

personale in rapporto di part time ridotto (v., in tal senso, con specifico

riguardo al rapporto di lavoro negli enti locali, Cass., Sez. IV civ., sent. n.

22497 del 2022) – come confermato dal comma 6 dell'art. 53 t.u.p.i. - anche

se per i dipendenti degli enti locali con rapporto di lavoro a tempo parziale non

superiore al 50% sussiste comunque il divieto di svolgere altre attività

lavorative in situazione di conflitto di interessi (art. 1, comma 58, l. n. 662 del

1996) o in presenza di contemplati divieti (quale l'esercizio della professione forense, l. 247/2012, cfr. Cassazione Sezione lavoro Ord. 31776/2023) e di altre incompatibilità previste dalla legge (cfr d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico). Cfr. Sez. Sicilia sentenza n. 357/2023.

Si rileva, inoltre, che in base all'art. 53, comma 7, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018 (ex art. 4 comma 7 CCNL del 14.9.2000) *«I dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale, qualora la prestazione non sia superiore al 50% di quella a tempo pieno, possono svolgere un'altra attività lavorativa e professionale, subordinata o autonoma, nel rispetto delle vigenti norme in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi. I suddetti dipendenti sono tenuti a comunicare, entro quindici giorni, all'ente nel quale prestano servizio l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa esterna».*

**b) invece i rapporti lavorativi a tempo parziale con prestazione superiore al 50% non sono esclusi dal meccanismo sanzionatorio previsto per gli incarichi svolti in assenza di autorizzazione, per i quali, quindi, si applica il comma 7 (e seguenti) dell'art. 53,** secondo cui *«In caso di inosservanza del divieto ... 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».*

Pertanto, per il suddetto personale non vige l'eccezionale disciplina che prevede l'inversione della regola dell'incompatibilità (possibilità di altra attività lavorativa previa comunicazione e salvo diverso divieto) ma la regola del divieto generale di altro lavoro salvo autorizzazioni o eccezioni di legge, essendo soggetto alle regole generali in materia (cfr. Sez. giur. Campania, sentenza n. 35/2024).

Il comma 1 dell'art. 53, prevede infatti che per i rapporti di lavoro a tempo parziale costituiscono deroghe alla *“disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3”* (che prevede che *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, nè alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”*) quelle previste:

- dall'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 marzo 1989, n. 117, che dispone: *“1. Il personale **con rapporto a tempo parziale** non può fruire di benefici che comportano, a qualsiasi titolo, riduzioni di orario di servizio, salvo quelle previste obbligatoriamente da disposizioni di legge, né effettuare prestazioni di lavoro straordinario.*  
*2. Al personale interessato è consentito, previa motivata autorizzazione dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza, l'esercizio di altre prestazioni di lavoro che non arrechino pregiudizio alle esigenze di servizio e non siano incompatibili con le attività di istituto della stessa amministrazione o ente”.*

- dagli articoli 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662 che prevedono: “57. *Il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere costituito relativamente a tutti i profili professionali appartenenti alle varie qualifiche o livelli dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ad esclusione del personale militare, di quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.* 58. *La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale può essere concessa dall'amministrazione entro sessanta giorni dalla domanda, nella quale è indicata l'eventuale attività di lavoro subordinato o autonomo che il dipendente intende svolgere. L'amministrazione, entro il predetto termine, nega la trasformazione del rapporto nel caso in cui l'attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente ovvero, nel caso in cui la trasformazione comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa.* La trasformazione non può essere comunque concessa qualora l'attività lavorativa di lavoro subordinato debba intercorrere con un'amministrazione pubblica.

*Il dipendente è tenuto, inoltre, a comunicare, entro quindici giorni, all'amministrazione nella quale presta servizio, l'eventuale successivo inizio o la variazione dell'attività lavorativa.*

*Fatte salve le esclusioni di cui al comma 57, per il restante personale che esercita competenze istituzionali in materia di giustizia, di difesa e di sicurezza dello Stato, di ordine e di sicurezza pubblica, con esclusione del personale di*

*polizia municipale e provinciale, le modalità di costituzione dei rapporti di lavoro a tempo parziale ed i contingenti massimi del personale che può accedervi sono stabiliti con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze”.*

Le disposizioni di cui alla l. 662/1996 si applicano dunque a tutti i dipendenti della Pubblica amministrazione con esclusione di quelli che non possono essere posti in regime di tempo parziale.

Le deroghe sopra richiamate sono dunque subordinate alla preventiva autorizzazione da parte dell'Amministrazione che deve verificare che l'attività svolta non arrechi pregiudizio alle esigenze di servizio e non sia incompatibile con le attività di istituto della stessa amministrazione, potendo l'Amministrazione procedere alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale nel caso in cui l'attività lavorativa di lavoro autonomo o subordinato non comporti un conflitto di interessi con la specifica attività di servizio svolta dal dipendente e sempre che la trasformazione non comporti, in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa. In generale, la *ratio* del regime autorizzatorio per talune attività extralavorative, quale ragionevole e motivata deroga alla regola della incompatibilità, va rinvenuta nella necessità-opportunità di consentire occasionali incarichi retribuiti a pubblici dipendenti, quando questi non configurano delle stabili attività commerciali, industriali, professionali in costanza di rapporto di lavoro e non si pongano in contrasto o in conflitto di interessi con i compiti istituzionali dell'ente pubblico ove lavorano.

Poiché è indefettibile una verifica in concreto sulle attività extralavorative non preponderanti che potrebbero non urtare con il divieto generale di espletamento, la legge ha attribuito tale riscontro alla stessa p.a.-datrice di lavoro.

I parametri alla cui stregua valutare l'autorizzabilità di un incarico sono:

- l'assenza di conflitti di interesse con la p.a. datrice di lavoro;
- l'occasionalità/saltuarietà della prestazione (valutabile secondo parametri di ripetitività e durata della prestazione);
- la materiale compatibilità dello specifico incarico con il rapporto di impiego che dovrà essere valutata di volta in volta tenuto conto del regime dell'orario di lavoro e delle assenze di ciascun dipendente (quindi per i dipendenti a tempo part time non ridotto superiore al 50% sarà consentito, ai sensi dell'art. 6 comma 2 DPCM 117/1989, lo svolgimento di prestazioni di lavoro a favore di terzi con impegno più intenso di quello autorizzabile ai dipendenti a tempo pieno).

E' stato inoltre evidenziato che tali parametri potrebbero essere valutati con riferimento a concorrenti profili soggettivi, quali le specifiche mansioni o incarichi cui è adibito il singolo richiedente; il numero di incarichi già autorizzati in precedenza al richiedente; la laboriosità del lavoratore; la professionalità specifica che può arrecare positivi ritorni d'immagine all'ente di appartenenza e costituire anche un arricchimento di professionalità ed esperienza per il dipendente, a beneficio dell'ente stesso, soprattutto quando gli incarichi siano ricollegabili alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione; il profilo culturale e professionale del dipendente, che



potrà rilevare anche per determinare lo specifico tempo di lavoro necessario per l'espletamento dell'incarico.

**5.** Acclarata l'applicabilità, nel caso di specie, dell'art. 53 d.lgs. 165/2001, si rammenta che le Sezioni Riunite della Corte dei conti con sentenza n. 26 del 31/07/2019, hanno affermato che *“L'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 ... ha un carattere dissuasivo e di deterrenza nei confronti dei pubblici dipendenti dall'assunzione di incarichi retribuiti non sottoposti, previamente, al regime autorizzatorio da parte dell'amministrazione di appartenenza e determina l'attrazione del medesimo compenso in conto entrata del bilancio dell'amministrazione; la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. **Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c.**”.*

In particolare, nella sentenza è stato affermato che:

*“si applicano tutti gli ordinari canoni della responsabilità amministrativa, sostanziali e processuali. Sotto il primo profilo, occorre dimostrare non soltanto la mancanza di autorizzazione espressa da parte dell'amministrazione di un incarico e che si sia verificata l'omissione del riversamento (da parte del dipendente e dell'ente erogante), ma che questo sia*

*connotato da dolo o colpa grave. In difetto, si introdurrebbe nel nostro ordinamento una responsabilità formale, vietata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 72 del 1983). Sotto altro profilo, le Procure regionali non potranno iniziare l'attività istruttoria se non in presenza di una notizia specifica e concreta di danno, ai sensi dell'art. 51, I comma, c.g.c. (in precedenza art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78 del 2009), non ricorrendo l'ipotesi di "fattispecie direttamente sanzionate dalla legge". Ad abundantiam sottolinea il Collegio, consapevole della difficoltà ermeneutica insita nella risoluzione dei quesiti posti, che, nel dubbio, deve certamente privilegiarsi un'opzione ermeneutica rispettosa delle maggiori garanzie connesse al rito ordinario rispetto a quello di cui all'art. 133 e seguenti c.g.c.*

*Questo, infatti, oltre a non prevedere la fase garantistica dell'invito a dedurre, comporta, almeno nella prima fase, la devoluzione della controversia ad un giudice monocratico, mentre anche la fase eventuale di opposizione davanti al Collegio (art. 136 c.g.c.) prevede certamente minori garanzie rispetto al rito di cui al Titolo III del codice".*

**6.** Il quadro normativo contiene fattispecie di maggior dettaglio in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali a partire dal D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 (adottato in attuazione della delega contenuta nei commi 49 e 50 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190, la c.d. legge anticorruzione). Tale decreto fa salvi i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali di cui all'art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001 e non modifica la disciplina in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi già prevista dall'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

A queste ultime disposizioni si è infatti aggiunta una nuova disciplina, funzionale alla prevenzione di fenomeni di corruzione, che ha previsto fattispecie di inconferibilità (cioè di preclusione, permanente o temporanea, a conferire gli incarichi a coloro che abbiano riportato condanne penali per i reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, nonché a coloro che abbiano svolto incarichi o ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati da pubbliche amministrazioni o svolto attività professionali a favore di questi ultimi, a coloro che siano stati componenti di organi di indirizzo politico) e di incompatibilità, da cui consegue l'obbligo per il soggetto cui viene conferito l'incarico di scegliere, a pena di decadenza, entro il termine perentorio di quindici giorni, tra la permanenza nell'incarico e l'assunzione e lo svolgimento di incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione che conferisce l'incarico, lo svolgimento di attività professionali ovvero l'assunzione della carica di componente di organi di indirizzo politico (in particolare, art. 9, 15 e 20).

Le dichiarazioni sulla insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità devono essere presentate dal soggetto interessato e acquisite all'atto del conferimento dell'incarico. In particolare, la dichiarazione sull'insussistenza di una delle cause di inconferibilità costituisce condizione di efficacia dell'incarico (art. 20 commi 1 e 3).

La verifica, da parte dell'organo di indirizzo e della struttura di supporto, sulla dichiarazione resa dall'interessato, deve effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal curriculum vitae allegato alla predetta dichiarazione e dei fatti notori comunque acquisiti.

La dichiarazione sulla insussistenza di cause di incompatibilità deve essere ripetuta annualmente (art. 20 comma 2); entrambe le tipologie di dichiarazioni devono comunque essere rinnovate ogni qualvolta sopraggiungano eventi rilevanti (ad esempio una sentenza di condanna ai sensi dell'art.3 del d.lgs. n.39/2013).

Lo svolgimento di incarichi in una delle situazioni di incompatibilità comporta la decadenza dall'incarico e la risoluzione del contratto (art. 19, comma 1).

La vigilanza sull'osservanza delle norme in materia di inconferibilità e incompatibilità è demandata al responsabile della prevenzione della corruzione e all'Autorità nazionale anticorruzione.

Al RPCT, individuato dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013 come il soggetto tenuto a far rispettare in prima battuta le disposizioni del decreto medesimo, è assegnato il compito di contestare la situazione di inconferibilità o incompatibilità e di segnalare la violazione all'ANAC.

L'Autorità, ai sensi dell'art. 16, comma 1, ha il potere di procedere all'accertamento di singole e specifiche fattispecie di conferimento degli incarichi. Detto potere può attivarsi su segnalazione di terzi, in occasione della richiesta di pareri da parte delle Amministrazioni, su segnalazione dello stesso RPCT, ovvero d'ufficio.

**7.** Ciò premesso il Collegio passa ad esaminare i motivi di appello.

**7.1.** Con riguardo al primo motivo di appello, con cui l'appellante si duole della illegittimità della sentenza per difetto di motivazione in ordine alla mancata valutazione degli elementi di fatto e di diritto rappresentati nel primo grado di giudizio nonché dell'errato riconoscimento della colpa grave in capo al

ricorrente, il Collegio ritiene che le circostanze addotte dall'appellante non elidano del tutto la responsabilità addebitabile al Munno ma sono certamente elementi rilevanti che consentono di addivenire ad una riduzione più consistente dell'importo del danno risarcibile posto a carico del Munno (v. infra).

**7.2.** Quanto al secondo motivo di impugnazione, concernente l'inesatta quantificazione della quota di danno da addebitare al Munno, sul presupposto che la somma da recuperare debba essere computata al netto delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali in quanto somme che non sono mai entrate nella sfera patrimoniale di disponibilità del Munno, la sentenza di primo grado deve essere confermata (cfr. pag. 24-26 della sentenza) alla luce delle recenti pronunce delle Sezioni riunite di questa Corte (Sezioni Riunite n.13/2021/QM e n. 24/2020/QM).

**7.3.** Quanto al terzo motivo relativo all'asserito vizio di omessa pronuncia sulla eccepita nullità del contratto, sul presupposto che la nullità del contratto comporterebbe la caducazione della pretesa della Procura, la sentenza, come evidenziato dalla Procura, ha implicitamente rigettato la domanda in quanto l'infondatezza dell'eccezione emerge dalla lettura delle argomentazioni e dalla impostazione della pronuncia, per cui il prospettato vizio non sussiste. Inoltre, fermo restando che la disciplina contenuta nel d.lgs. 39/2013 e quella di cui all'art. 53 d.lgs. 165/2001 si pongono su piani distinti, come si dirà nel prosieguo, va evidenziato che il giudizio contabile non è volto ad acclarare *principaliter* l'illegittimità di atti o la nullità di contratti, ma a valutare *incidenter* tali patologie provvedimenti e negoziali per coglierne eventuali

profili di danno erariale (Corte dei conti, sez. Lombardia, sent. n. 276 del 19/12/2022).

**7.4.** Quanto alla contestazione relativa all'applicazione della presunzione fiscale circa la correlazione tra incasso dei compensi e incarico professionale sancita in materia di IVA, il Collegio condivide le argomentazioni della Procura formulate nelle conclusioni: l'appellante non ha, infatti, dimostrato la riconducibilità dei compensi oggetto di condanna ad attività libero professionale pregresse al rapporto di pubblico impiego e detta presunzione è stata invocata dalla Procura regionale per comprovare l'attualità degli incarichi, da ritenersi ancora attivi in mancanza di una prova dell'avvenuta disdetta degli stessi, come affermato dalla sentenza di primo grado (pag. 19-21). Deve poi rilevarsi che *“anche l'ultimazione di incarichi professionali sorti in epoca precedente all'assunzione del pubblico impiego può implicare... lo svolgimento attivo e costante di attività libero professionale incompatibile con lo status di dipendente pubblico”* e che la ratio dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 *“è quella di consentire al pubblico dipendente di concentrare tutte le energie lavorative in favore della pubblica amministrazione; pertanto, può certamente condividersi l'interpretazione secondo cui il pubblico dipendente possa riscuotere i compensi riferiti a prestazioni svolte in un periodo precedente all'assunzione del pubblico impiego (o in periodo di lavoro pubblico part time inferiore al 50%)”*; tuttavia, nel caso di specie, come ha evidenziato la sentenza di primo grado, non è questa la situazione in cui si è trovato il Munno, avendo svolto con continuità ed abitualmente la professione di commercialista anche successivamente all'assunzione del rapporto di

pubblico impiego presso il Comune di Roccasecca. (Corte dei conti, Trentino Alto-Adige – Trento, sentenza n. 8 del 08/04/2024).

Inoltre, è stato evidenziato che *“nel caso di attività professionale, la fatturazione rispetta il principio "per cassa", quindi il documento viene emesso al momento del pagamento del corrispettivo, con la conseguenza che, in assenza di robusti riscontri contrari, deve ritenersi che le prestazioni a cui sono riferite le fatture siano state svolte in un momento temporalmente prossimo alla data del documento fiscale”* (Corte dei conti, sez. II centrale Appello sentenza n. 27 del 11/02/2025).

Pertanto, per le suesposte motivazioni i quattro motivi di impugnazione formulati in via principale vanno respinti.

#### **8. La particolarità della vicenda in esame.**

Tuttavia, il Collegio evidenzia che la fattispecie in esame presenta indubbiamente delle peculiarità rispetto alle ipotesi tradizionali di applicazione dell’art. 53 d.lgs. 165/2001.

In effetti, si tratta di una fattispecie che riguarda lo svolgimento di una attività libero-professionale iniziata in epoca antecedente alla stipulazione del contratto con l’Ente locale in regime di part-time sin dall’inizio e ridotto successivamente nel 2019 allorquando l’Ente locale ha modificato il contratto di lavoro da 24 ore a 18 ore settimanali. Nel caso di specie viene dunque in rilievo sia la violazione del citato art. 53 del d.lgs. 165/2001 (con i dovuti temperamenti sopra richiamati previsti in caso di rapporto di lavoro in regime part-time) sia del d.lgs. 39/2013.

In particolare, dagli atti è emerso che:

- con deliberazione di Giunta comunale n. 140 del 9.11.2016 veniva approvato lo schema di avviso pubblico per il conferimento di un incarico a contratto a tempo determinato e parziale di 24 ore ai sensi dell'art. 110 commi 1 e 3 d.lgs. 267 *“istruttore direttivo cat. D1 – responsabile settore II Finanziario/tributi/commercio/personale”*;
- il bando di selezione prevedeva, tra l'altro, all'art. 3, che nella domanda di ammissione l'interessato dovesse dichiarare sotto la propria responsabilità ai sensi dell'art. 76 d.p.r. 445/2000, tra l'altro, *“di accettare, in caso di assunzione, tutte le disposizioni che regolano lo stato giuridico ed economico dei dipendenti del Comune di Roccasecca nonché le disposizioni tutte di cui al vigente regolamento degli Uffici e dei Servizi del personale”* (lett. cc);
- l'art. 7 del bando, nella parte finale, disponeva che *“il candidato dichiarato vincitore sarà invitato a presentarsi personalmente presso l'Amministrazione comunale entro un termine prescritto nella predetta comunicazione per la stipulazione del contratto di lavoro, sotto condizione dell'accertamento del possesso dei requisiti per l'ammissione all'impiego. Nel medesimo termine di cui al periodo che precede il vincitore dovrà far pervenire all'Amministrazione i seguenti documenti in carta semplice e richiesti dal bando, con esclusione di quelli che devono essere acquisiti d'ufficio...3) dichiarazione sottoscritta dall'interessato di non avere rapporti di impiego pubblico o privato e di trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità richiamate dall'art. 53 d.lgs. 165/2001 nonché di insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013...*



*Nel caso in cui il candidato, entro 30 giorni, non ottemperi agli adempimenti prescritti per l'assunzione in servizio non si dà luogo alla stipulazione del relativo contratto individuale".*

- con domanda di partecipazione prot. del 21.11.2016, presentata su carta intestata come "*Commercialista-Revisore contabile*", il Munno chiedeva di partecipare alla procedura selettiva allegando curriculum vitae, dove veniva riportata l'iscrizione all'albo dei commercialisti ed esperti contabili dal 1996 (così anche nella dichiarazione sostitutiva di certificazione ex art. 76 dpr 445/2000);

- con decreto n. 14 del 29.12.2016 si procedeva all'assunzione ai sensi dell'art. 110, comma 1, TUEL del Munno come responsabile del settore finanziario/tributi/commercio/personale con orario a tempo parziale di 24 ore settimanali e a tempo determinato dal 30.12.2016 al 30.12.2019, dando atto che l'assunzione disposta sarebbe stata perfezionata mediante la stipulazione del contratto individuale di lavoro;

- con contratto di lavoro prot. n. 14631 d.s. n. 14 del 29.12.2016 il Munno **dichiarava tra l'altro (punto 2) "*di non aver altri rapporti di impiego pubblico o privato incompatibili con il presente*"** e che "*si impegna ad adempiere alle mansioni che gli vengono affidate con la massima diligenza e osservando le disposizioni interne dell'ente e il codice di comportamento vigenti*" (punto 12) nonché "*di prendere integrale conoscenza del codice disciplinare vigente nell'Ente che ritira all'atto della sottoscrizione del presente contratto*" (punto 13).

- con nota del 23.4.2019 il Comune di Roccasecca ha confermato che il

	Munno non ha presentato dichiarazioni di incompatibilità o inconferibilità	
	relative agli anni 2017 e 2018; per il 2019 le dichiarazioni sono state	
	richieste dal segretario comunale reggente con nota del 8.3.2019;	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in data 31.5.2019 prot. n. 6926 la dichiarazione veniva resa dal Munno dove</li> </ul>	
	dichiarava l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità	
	dell'incarico ai sensi del d.lgs. 39/2013, obbligandosi per queste ultime di	
	rendere annualmente la dichiarazione;	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• in accoglimento della richiesta del Munno, che con nota del 31.5.2019 ha</li> </ul>	
	dichiarato la sua disponibilità a proseguire l'incarico purché con una	
	riduzione del numero di ore lavorative (come si legge nelle premesse della	
	deliberazione), il Comune, con deliberazione n. 97 del 5.6.2019, riduceva	
	l'orario di lavoro da 24 ore settimanali a 18, con decorrenza dal 1.6.2019,	
	ponendo dunque fine alla situazione di illiceità venutasi a creare e che la	
	stipulazione ab origine di un contratto di lavoro in regime di orario di part	
	time ridotto -in analogia con i precedenti contratti stipulati tra le stesse parti-	
	avrebbe scongiurato.	
	<b>8.1</b> Non può negarsi che il Munno avrebbe dovuto chiedere l'autorizzazione	
	allo svolgimento dell'attività professionale ai sensi dell'art. 53 d.lgs. 165/2001,	
	compulsando altresì l'Amministrazione al rispetto della normativa sopra	
	richiamata di cui al d.lgs. 39/2013.	
	Infatti, l'art. 20 recante d.lgs. 39/2013 <i>“Dichiarazione sulla insussistenza di</i>	
	<i>cause di inconferibilità o incompatibilità”</i> prevede che: <i>“1. All'atto del</i>	
	<i>conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla</i>	
	<i>insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente decreto.</i>	
		34

2. Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al presente decreto.

3. Le dichiarazioni di cui ai commi 1 e 2 sono pubblicate nel sito della pubblica amministrazione, ente pubblico o ente di diritto privato in controllo pubblico che ha conferito l'incarico.

4. La dichiarazione di cui al comma 1 è condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico.

5. Ferma restando ogni altra responsabilità, la dichiarazione mendace, accertata dalla stessa amministrazione, nel rispetto del diritto di difesa e del contraddittorio dell'interessato, comporta la inconferibilità di qualsivoglia incarico di cui al presente decreto per un periodo di 5 anni”.

Tanto era previsto anche dall’art. 7 del bando che poneva l’obbligo in capo al vincitore di far pervenire all’Amministrazione la suddetta:

“3) dichiarazione sottoscritta dall’interessato di non avere rapporti di impiego pubblico o privato e di trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità richiamate dall’art. 53 d.lgs. 165/2001 nonché di insussistenza di cause di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013”.

Pertanto, non può ritenersi che fosse unicamente obbligo dell’Amministrazione, ovvero del comune di Roccasecca (FR), di dover richiedere al Munno le suddette dichiarazioni in considerazione del fatto che costituiva fatto notorio l’esercizio della professione di commercialista da parte del Munno, come peraltro evincibile dal curriculum e dalla domanda di selezione.

Né può sostenersi, acclarata l'applicabilità nella specie dell'art. 53 d.lgs. 165/2001, la tesi dell'autorizzazione implicita: "... *Al riguardo, si richiama Cass., Sez. L, n. 28757 del 7 novembre 2019, massimata come segue: «In tema di pubblico impiego privatizzato, alla stregua della disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 (applicabile "ratione temporis"), 6, comma 2, del d.p.c.m. n. 117 del 1989 e 1, comma 58-bis, della I. n. 662 del 1996, si deve escludere che i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale superiore al 50 per cento possano essere implicitamente autorizzati, in via generale, allo svolgimento di attività extralavorativa retribuita, in quanto la normativa in esame consente una deroga al principio di incompatibilità in caso di svolgimento di lavoro part-time solo quando il lavoratore svolga una prestazione ad orario ridotto non superiore al 50 per cento» (per lo sviluppo giurisprudenziale in materia, cfr. Cass., Sez. L, n. 8642 del 12 aprile 2010)" (cfr. Cass. sentenza n. 22497/2022 del 18-07-2022).*

Peraltro, con nota del 21.6.2019, il Munno ha dichiarato di aver già lavorato alle dipendenze dello stesso comune dal 2001 al 2004 e dal 10.4.2013 al 31.12.2003 ma con orario part-time ridotto a 18 ore, e nello stesso modo l'Amministrazione ha disposto successivamente nel 2019 anche con riguardo all'incarico in questione -su richiesta dell'interessato e dopo la presentazione in data 31.5.2019 prot. n. 6926 della dichiarazione- con deliberazione n. 97 del 5.6.2019 che ha ridotto, con decorrenza dal 1.6.2019 e in analogia ai contratti in precedenza stipulati con la medesima amministrazione, l'orario di lavoro da 24 ore settimanali a 18.

Occorre quindi considerare che:

- da un lato costituisce un principio consolidato per cui l'Amministrazione non può chiedere documenti e informazioni che siano già in proprio possesso, trattandosi di fatti già documentalmente noti all'Ente, alla luce del principio di collaborazione e di buona fede. In effetti, come anche chiarito dal parere reso dall'ANAC n. 992/2023 citato nella memoria da ultimo depositata dall'appellante, le dichiarazioni di cui all'art. 20 d.lgs. 39/2013 che le amministrazioni devono acquisire all'atto del conferimento degli incarichi in discorso devono essere verificate dall'Amministrazione, in modo da garantire che l'incarico si perfezioni solo all'esito della verifica da effettuarsi tenendo conto degli incarichi risultanti dal *curriculum vitae* allegato alle dichiarazioni e dei fatti notori comunque acquisiti;

- dall'altro è evidente che viene posto in capo al nominato un onere collaborativo e di trasparenza soggettiva -consistente nell'obbligo di dichiarare, all'atto del conferimento dell'incarico, l'insussistenza di inconferibilità e successivamente di dichiarare con cadenza annuale la insussistenza delle cause di incompatibilità. Come chiarisce l'ANAC, tanto la dichiarazione di non inconferibilità quanto quelle di non incompatibilità devono (art. 20 c.3) essere pubblicate sul sito della p.a. che conferisce l'incarico. Tali oneri corrispondono all'intento di corresponsabilizzare il titolare della carica imponendogli di dichiarare pubblicamente di non versare in cause di inconferibilità e di incompatibilità, senza con ciò sollevare l'amministrazione dal dovere di operare tutte le verifiche di ufficio necessarie.

Se nel caso di specie è inconfutabile che la dichiarazione sia stata del tutto omessa, l'Amministrazione, con il suo comportamento, potrebbe aver ingenerato e progressivamente rafforzato nel Munno un affidamento sul tacito assenso allo svolgimento delle predette attività e in ogni caso sull'assenza di profili di incompatibilità o conflitto di interessi tra compiti d'ufficio ed incarichi esterni, tenuto conto della stratificazione pluriennale di rapporti con più committenti esterni nota all'amministrazione e dei precedenti incarichi con la stessa stipulati a tempo determinato sia pure con part-time ridotto, in concomitanza dei quali il Munno ha esercitato l'attività libero professionale.

Pertanto, appare corretto escludere l'elemento soggettivo del dolo, non risultando in atti la prova di una volontà diretta a trasgredire gli obblighi di servizio ai fini dell'ottenimento di un indebito vantaggio patrimoniale e non essendo emerse omissioni tali da far ritenere che il Munno abbia consapevolmente nascosto la sua attività libero professionale al precipuo fine di contravvenire ai propri doveri istituzionali.

Le incongruenze ed omissioni a carico di entrambe le parti – Amministrazione comunale e il Munno- sono state ben descritte nella relazione del revisore unico dott.ssa Barbati, resa in data 29.6.2020 alla Procura regionale.

Nella relazione si evidenzia che si ravvedono mancanze sia da parte dell'Amministrazione che del dipendente e che *“esercitando il dott. Munno la libera professione non poteva ricoprire un incarico che superasse il 50% del monte ore settimanale previsto per il pubblico impiego nei Comuni (ore 36) per cui il suo contratto doveva essere stipulato per un massimo di ore 18, orario poi rimodulato a giugno 2019, rispetto a quello iniziale di ore 24”*;

In particolare, nella relazione si evidenzia che:

- quanto all'Amministrazione comunale: *“il Comune non ha verificato i requisiti di incompatibilità e inconferibilità, di cui all'art. 20 del d.lgs. 39/2013, prima della costituzione del contratto di lavoro, necessari e indispensabili per il principio di esclusività del pubblico impiego e non ha poi comunicato alla funzione pubblica la presenza di tale incarico; tale richiesta viene fatta solo nel 2019, con prot. n. 2992 del 8/3/2019 dal segretario comunale reggente. A seguito di tale richiesta, e dopo la deliberazione di giunta comunale n. 97 del 5/6/2019 con la quale veniva ridotto il monte orario settimanale a 18 ore, perviene in data 31/5/2019 dichiarazione di inconferibilità ed incompatibilità del dott. Munno”; “L'amministrazione era tenuta a verificare i divieti di incompatibilità e di inconferibilità già al momento dell'assunzione, cosa che come visto non è stata fatta, né al momento della sottoscrizione del contratto né negli anni successivi ma solo col Segretario reggente nel 2019”;*
- quanto al Munno: *“Il dipendente d'altro canto, anche in forza dell'incarico rivestito all'interno dell'amministrazione, doveva ben conoscere i limiti di conferibilità del suo stesso incarico e quindi riordinarlo nei limiti orari legislativamente corretti, cosa fatta solo a partire da giugno 2019”; “d'altra parte né nel curriculum vitae né nel contratto di assunzione il dott. Munno dichiarava espressamente di svolgere l'attività di dottore commercialista titolare di partita IVA, anche se in verità la stessa domanda di partecipazione alla selezione veniva redatta su carta intestata del dott. Munno come commercialista e revisore contabile”.*

La fattispecie di responsabilità, oggetto del presente giudizio, concerne il danno presuntivamente cagionato al Comune di Roccasecca a seguito del mancato riversamento dei compensi percepiti dal Munno nel periodo 1.1.2017-30.5.2019 in assenza della preventiva autorizzazione del datore di lavoro pubblico ed incompatibili con il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato ex art. 110, comma 1, d.lgs. 267/2000 sottoscritto a seguito di selezione pubblica con il predetto ente.

In particolare, tra il Munno e il Comune di Roccasecca nel periodo 1.1.2017 – 30.5.2019 sussisteva un rapporto di pubblico impiego a seguito della firma del contratto di lavoro subordinato a tempo determinato ex art. 110, comma 1, d.lgs. 267/2000 con orario di lavoro per 24 ore settimanali (superiore quindi al 50% delle 36 ore previste per il tempo pieno, ex art. 53, co. 6, d.lgs. 165/2001).

**9. Accoglimento della domanda formulata in via subordinata per la riduzione dell'importo di condanna con esercizio del potere riduttivo.**

Invero, in assenza del dolo del Munno, della complessità della vicenda dedotta in giudizio e della pluralità di soggetti in essa coinvolti, non possono non valorizzarsi gli specifici aspetti, sopra richiamati, contraddistinti da incontrovertibilità, ai fini dell'applicazione del potere riduttivo.

A fronte della domanda attorea, il danno era stato quantificato dalla sentenza di primo grado in € 140.904,86, ovvero nella misura del 50% dell'importo di € 281.809,68, calcolando l'imputazione virtuale a carico dell'ente locale (ipotizzata dalla Procura nella misura del 30%) tenuto conto degli ulteriori approfondimenti che l'ente locale avrebbe dovuto effettuare una volta rilevata l'incongruenza derivante dalla mancata indicazione nel curriculum dello



svolgimento dell'attività libero professionale rispetto alla domanda di partecipazione alla selezione pubblica dove figurava l'attività di commercialista.

Invece, il Collegio reputa che il danno da risarcire in favore dell'Ente comunale debba essere ulteriormente ridotto in via equitativa ad € 50.000,00, riconoscendo nella specie un più consistente concorso di colpa dell'Amministrazione -rispetto a quello riconosciuto dalla sentenza di primo grado- per la sussistenza dei presupposti per l'utilizzo del potere di riduzione dell'addebito.

Il potere riduttivo dell'addebito può essere infatti esercitato in funzione di alcune circostanze che, comunque, non si reputano tali da rendere le negligenze a carico del Munno meno inescusabili e idonee ad escludere, nel caso di specie, la ricorrenza della colpa grave - la quale emerge in ipotesi di macroscopica negligenza ed ingiustificabile imprudenza ed imperizia - e, dunque, la responsabilità, per carenza dell'elemento psicologico.

A tale riguardo il Collegio rammenta che, nell'ambito della concezione civilistica dell'illecito contabile, si era affermato un orientamento che aveva fatto applicazione dell'art. 1227 c.c. consentendo la riduzione del danno risarcibile in caso di concorso di colpa del creditore: in tal senso la sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 164 del 1974 ha affermato che se la pubblica amministrazione ha concorso con deficienze organizzative alla produzione del danno, con l'applicazione del potere riduttivo il Giudice contabile può adeguare l'addebito alla misura del danno effettivamente imputabile al responsabile, come previsto dall'art. 1227 c.c.

In tale concezione, il potere di riduzione dell'addebito veniva confuso con in concorso di colpa del creditore, facendo riferimento sia a principi di equità in base ai quali proporzionare l'entità della condanna alla misura della riprovevolezza del comportamento colposo, sia al principio del concorso di colpa adattato al carattere impersonale dell'organizzazione amministrativa (Sezioni Riunite della Corte dei conti sentenze nn. 164/74, 745/92, 657/90).

Invero, il principio di autoresponsabilità della pubblica amministrazione può essere invocato ed è rilevante in una fase antecedente all'applicazione del potere riduttivo, e precisamente nella fase di individuazione della misura del danno attribuibile al dipendente convenuto, in presenza del concorso di altri fattori causali (riferibili o meno a comportamenti individuali di altri soggetti). Solo dopo aver accertato la parte di danno o comunque il danno da porsi in correlazione causale con la condotta colposa del dipendente (art. 1, comma 1-quater, della l. n. 20/1994, art. 82, comma secondo, del R.D. n. 2440/1923, art. 83 comma 2 c.g.c.) si potrà procedere con l'applicazione della norma di cui all'art. 52 t.u. 1214/1934 (art. 83 r.d. 2440/23, art. 19 d.p.r. 3/57) che consente al giudice contabile di operare una riduzione dell'addebito.

Su tale linea interpretativa si pone anche la giurisprudenza costituzionale che con la sentenza n. 340/2001 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 3.2.2000, in particolare dell'art. 4, comma 1, che agganciava il limite patrimoniale della responsabilità amministrativa per colpa grave alla metà di una annualità del compenso o dello stipendio complessivo) ha ribadito la legittimità dell'esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile affermando che *“nel sistema*

*l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul quantum affidato al giudice, che può anche tener conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato. In contrasto con questi principi dell'ordinamento ed assolutamente irragionevole è, invece, una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave, sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massime, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo) senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo a responsabilità".*

Sulla stessa linea interpretativa si pone la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 662/A del 19.4.1990 che ha affermato che il potere di riduzione dell'addebito non deve essere confuso con la pronuncia sul concorso di colpa del creditore; conseguentemente non può essere giustificato l'esercizio del potere riduttivo con il ricorso alla carenza dei moduli organizzatori della pubblica amministrazione che, integrando una ipotesi di concorso di colpa, postula un giudizio di diritto e non di equità, quale è quello inerente all'esercizio del potere riduttivo.

La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 203/2022 – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, cod. giust. contabile sollevata in riferimento all'art. 76 Cost. – ha ribadito che *“la responsabilità amministrativa o erariale è connotata dalla combinazione di*

*elementi restitutori e di deterrenza (sentenze n. 355 del 2010, n. 453 e n. 371 del 1998), ciò che giustifica anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta, commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave, al fine precipuo di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità «ragione di stimolo, e non di disincentivo» (sentenza n. 371 del 1998).*

*In realtà, l'elemento soggettivo permea l'illecito erariale su un piano più ampio, stante l'art. 83, primo comma, dello stesso r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».*

*In tale disposizione si concreta quello che è comunemente definito il «potere riduttivo» del giudice contabile che determina una attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, rimessa a un potere del giudice, che, a tal fine, può anche tener conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato (sentenza n. 340 del 2001).*

*Vi è dunque che, come ha ancora sottolineato questa Corte, nell'ambito della responsabilità amministrativa «l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile*

*ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile» (sentenza n. 183 del 2007).*

*Un'altra caratteristica peculiare della responsabilità amministrativa, a seguito della novella operata dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è la regola generale della parziarietà della stessa, atteso che, per un verso, ai sensi dell'art. 1, comma 1-quater, «[s]e il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso», e, per un altro, giusta il comma 1-quinquies, sono responsabili solidalmente i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. Anche tale regola si distingue da quella, salve diverse previsioni di legge, della solidarietà dell'obbligazione sul versante passivo operante nella responsabilità civile, contrattuale ed extracontrattuale (artt. 1292 e 2055 cod. civ.)”*

**10.** È proprio facendo leva sulla differenza ontologia dei due strumenti (entrambi utilizzabili) che il Collegio ritiene, in via equitativa, di **porre a carico del Munno un danno risarcibile pari ad € 50.000,00**, tenuto conto di

diversi elementi sia in considerazione dell'apporto causativo rinvenibile in capo ad altri soggetti e sia in applicazione del potere riduttivo.

**10.1. Sotto il primo profilo**, la determinazione del danno imputabile tiene conto del criterio di responsabilità (ossia dell'esistenza e del grado del nesso causale -l'apporto causale del soggetto- e della imputazione del danno ai responsabili secondo il profilo psicologico).

**Il concorso di colpa**, così come ogni qualificazione e graduazione della condotta, del rapporto di causalità e dell'evento produttivo di danno, appartengono al giudizio di diritto.

Occorre quindi tener conto del contributo causale dei diversi soggetti implicati nella vicenda (anche quelli deputati a garantire la legittimità e regolarità della procedura selettiva incardinati nell'Ente): in particolare, un consistente apporto causativo del danno oggetto di causa va addebitato:

- all'allora segretario comunale, responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza nonché responsabile del procedimento di selezione (art. 11 del bando) e responsabile del settore II dott. Colacicco Maurizio, che ha curato la procedura di selezione e firmato il bando e il contratto individuale di lavoro (prot. n. 14631 d.s. 14 del 29.12.2016);
- nonché al Sindaco avv. Giuseppe Sacco, che ha affidato l'incarico di responsabile del settore finanziario/tributi/commercio/personale ex art. 110 c. 1 d.lgs. 267/2000 al Munno (decreto n. 14 del 29.12.2016).

Si evidenzia che il Segretario comunale è organo garante della legalità dell'ente locale ai sensi dell'art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 (recante il "*testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*") in quanto il

medesimo “[...] svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti”.

Invero, sarebbe stato preciso dovere del Segretario comunale acquisire le dichiarazioni di non incompatibilità/inconferibilità e adottare i provvedimenti conseguenti (come in effetti poi verificatosi con il nuovo segretario comunale nel 2019).

Infatti, la portata del surrichiamato art. 97 TUEL è tale da assegnare alla figura del Segretario Comunale essenziali compiti di collaborazione, indicati come “funzioni di assistenza giuridico amministrativa”, nei confronti degli organi dell’Ente in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti; in tale prospettiva, ancorché il legislatore abbia eliminato l’obbligatorietà del parere di legittimità, in linea generale l’art. 97 del TUEL ha sostanzialmente “potenziato la posizione di garanzia del Segretario generale intestandogli precisi obblighi di protezione (collaborazione e assistenza nei confronti degli organi dell’ente) e di controllo [...] in particolare, proprio la funzione di assistenza giuridico amministrativa [...] impone al Segretario comunale l’adozione di iniziative atte a orientare e mantenere l’azione amministrativa dell’ente nell’ambito dei canoni della legalità” (Sez. Giur. Veneto, sent, n. 251/2022, richiamata da Sez. Giur. Lombardia, sent.n. 55/2023; in termini, Sez. III Appello, sent. n. 22/2021).

Non a caso, il comma 4 del medesimo art. 97 TUEL stabilisce che il Segretario comunale “sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne

*coordina l'attività*”, disposizione che si coordina con l'ulteriore, rinvenibile nell'art. 108 TUEL, secondo cui a tale figura è affidata la funzione di sovrintendere alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

Tanto più che nella vicenda in esame il Segretario comunale rivestiva anche la funzione di responsabile del Servizio e del procedimento. (Corte dei conti, sez. giur. Campania, sent. n. 486 del 02/08/2023).

La sussistenza tra le concause del fatto colposo del danneggiato determina una riduzione del risarcimento in proporzione della sua efficienza causale: ritiene il Collegio che la particolare efficienza causale svolta dal comportamento colposo dell'Amministrazione creditrice debba comportare nella specie una riduzione del danno almeno del 70%. A tale riguardo è stato rilevato che: *“La giurisdizione di responsabilità opera in un settore giuridico nel quale vengono in rilievo interessi e valori di natura amministrativa ed economica che impongono una considerazione globale sia della posizione dell'impiegato che di quella della p.a. In sede di giudizio di responsabilità non può sottovalutarsi – giova ribadirlo – che le posizioni del singolo e dell'Amministrazione sono per definizione in rapporto disomogeneo sia sotto il profilo della capacità economica e solutoria sia per i peculiari connotati della personalità fisica del preposto, a fronte della più pregnante ed emergente personalità giuridica dell'ente pubblico, che assume, oltre tutto, anche la veste di datore di lavoro nel rapporto di servizio di natura impiegatizia”* (sentenza Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 662/A del 1990). Il Comune, sia durante la procedura di assunzione del Munno che dopo, avrebbe ben potuto e dovuto adoperarsi per



contenere il pregiudizio erariale, in applicazione dei principi contenuti non solo nel co. 1 dell'art. 1227 c.c. ma anche nel secondo, che impone al creditore anche nell'ipotesi di fatto dannoso imputabile al solo debitore, di usare l'ordinaria diligenza per evitare ulteriori conseguenze dannose.

**10.2. Sotto il secondo profilo** (della valutazione ai fini dell'esercizio del potere riduttivo), la determinazione del danno addebitabile porta ad una ulteriore riduzione dell'ammontare del risarcimento attraverso l'uso del potere di riduzione equitativa dell'addebito inteso come strumento di moderazione equitativa dell'addebito ai fini di una pronuncia di sostanziale giustizia, in connessione con il principio del giusto processo di cui all'art. 111 cost., attraverso un giudizio definito non di diritto ma di equità, che impinge le nozioni di proporzionalità e ragionevolezza (SSRR 662/90, sez. II 128/2006).

Il potere riduttivo risulta, quindi, coerente con la natura personale della responsabilità amministrativo contabile, non concepita solo per ristorare il danno all'erario ma anche per considerare il concreto atteggiarsi della colpevolezza e dell'azione illecita, escludendo tuttavia ogni apprezzamento che abbia (già) contrassegnato il momento dell'accertamento giuridico della responsabilità. In effetti, l'istituto consiste in una riduzione di un danno già quantificato e non quantificazione dello stesso, collocandosi al di fuori della fattispecie illecita e dopo la qualificazione di essa (Corte dei conti, III centr. App. 603/2021) attraverso la valorizzazione di circostanze che, senza incidere sull'elemento soggettivo della colpa, sminuiscono la responsabilità del convenuto (Sent. sez. I app. nn. 105/2003, 391/2005). Esso contempera dunque in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, da un lato, la misura

della condotta su cui il legislatore ha riposto affidamento per impedire il rischio del danno e, dall'altro il grado di esigibilità di essa nel concreto (sez. II app., 637/2015, sez. III centr. App. 560/2015). Gli elementi interni alla fattispecie di danno (in particolare, condotta antigiuridica ed elemento psicologico soggettivo) non possono dunque essere utilizzati per l'applicazione del potere riduttivo (cfr., II Sez. app., sent. n. 277 del 2018), ma per una corretta valutazione di fattori, anche esterni e successivi alla vicenda procedimentale non riconducibili causalmente alle condotte illecite omissive dei chiamati in responsabilità (cfr., III<sup>^</sup> Sez. d'Appello, sent. n. 560 del 2015; I sez. app. n. 483 del 25/11/2021).

Sotto tale profilo rilevano le circostanze oggettive e soggettive, relative alla condotta del responsabile e all'ambiente in cui ha operato, che inducono ad un trattamento più indulgente nella determinazione del quantum, non solo al momento della causazione del danno ma anche in momenti precedenti e successivi, quali emergono dalla valutazione della posizione e condizione personale del Munno nell'ambito del rapporto di servizio che lo lega all'Amministrazione (dunque, alla luce degli artt. 54 e 97 cost., i precedenti di carriera, la buona fede, l'incidenza dell'obbligazione risarcitoria sulle condizioni patrimoniali dell'autore del danno e le capacità economiche dello stesso -relazionate queste allo stesso danno prodotto e sovente disallineate rispetto ad un criterio di attendibile, verosimile ed esigibile proporzionalità cfr. sez. giur. Basilicata 340/2001- , il comportamento successivo del Munno al fine di porre fine alla situazione di illiceità della condotta con la richiesta di riduzione dell'orario di lavoro, la complessità applicativa della disciplina di

settore e la peculiarità della questione, la tipologia di contratto di lavoro stipulato, comunque in orario part-time e non full time, per il quale vige una normativa in parte derogatoria alle disposizioni contenute nell'art. 53 d.lgs. 165/2001, la notorietà della professione svolta anche in concomitanza con i pregressi rapporti di lavoro subordinato del Munno presso il medesimo Comune, la condotta e l'impegno dei servizi precedenti e successivi all'evento produttivo di danno).

L' esercizio del potere riduttivo si basa inoltre sulle seguenti considerazioni:

**a)** da parte attrice non è stato dedotto alcun ulteriore pregiudizio cagionato all'Amministrazione, diverso dal mero riversamento dei compensi su descritti, come effetto della condotta extralavorativa del convenuto;

**b)** non è stato dedotto alcun elemento ostativo -per esempio conflitto di interesse- alla concessione della autorizzazione qualora fosse stata richiesta, anzi la successiva riduzione da parte dell'Amministrazione dell'orario lavorativo a 18 ore al fine di rendere lecito lo svolgimento dell'attività libero professionale esclude la sussistenza di un conflitto di interesse;

**c)** con l'istanza di riduzione dell'orario di lavoro nel 2019, il Munno si è mostrato consapevole della oggettiva non conciliabilità del corretto espletamento dei propri obblighi derivanti da quell'impiego e dai suoi ulteriori contratti di consulenza fiscale, manifestando la volontà di rendere conciliabile il corretto espletamento dei propri obblighi derivanti dall'impiego pubblico con attività extralavorativa;

**d)** non è contestato che il convenuto avesse regolarmente e diligentemente reso le proprie prestazioni lavorative in favore dell'Ente.

Il potere di riduzione dell'addebito consente nella specie di imputare al Munno un danno inferiore rispetto a quello cagionato anche se le circostanze sopra richiamate non vengono ritenute dal Collegio tali da rendere le negligenze e trascuratezze contestate in capo al Munno meno inescusabili ed arbitrarie.

Merita a tale riguardo di essere richiamata la sentenza della Corte dei conti, sez. II centr. App. sent. n. 277 del 03/05/2018 – che conferma la sent. della sez. Lombardia n. 70/2015 – concernente una ipotesi analoga in cui veniva in rilievo l'applicazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. 165/2001 (integrata dal comma 7 bis introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge 190/2012).

La sentenza ha affermato che la *“presunzione legale di carattere generale”* sulla lesione del principio di esclusività, unito al riscontro del mancato riversamento dei compensi percepiti (restando implicito e pacifico che questo sia un comportamento antigiuridico pienamente consapevole e volontario), non basta per l'affermazione di responsabilità e che possa darsi luogo all'applicazione del potere riduttivo con rimandi ad elementi oggettivi (mancanza nel caso di alcun ulteriore pregiudizio e di alcun elemento ostativo -per esempio conflitto di interesse- alla concessione della autorizzazione qualora fosse stata richiesta) e soggettivi (consapevolezza dell'inconciliabilità degli obblighi derivanti dall'impiego pubblico con l'attività extralavorativa e la regolare e diligente prestazione lavorativa in favore dell'azienda ospedaliera), considerando tanto gli effetti potenziali della mancata richiesta di autorizzazione, che il grado di consapevolezza dell'autore della violazione, in funzione di una graduazione dell'addebito.

Infatti, *“L'obbligo di versamento -tanto nel regime precedente al 2012 che in*

quello successivo- che consegue alla mancata richiesta di autorizzazione all'amministrazione, non rappresenterebbe, quindi, una mera sanzione ex lege, ma -come ben precisa la norma del 2012- "costituisce ipotesi di responsabilità erariale" che, aldilà della misura del danno consistente nel mancato versamento (ovvero nella mancata entrata per l'amministrazione che ha il corrispondente obbligo di imputare la somma incamerata al fondo perequativo dei dipendenti), ed all'ovvia sussistenza del rapporto di servizio, deve integrare gli altri requisiti della responsabilità amministrativa (evento, nesso di causalità, elemento psicologico). Posta in questi termini la questione, non v'è margine per una temuta "confusione tra i due concetti (quello attinente alla mera reversione del profitto e quello del danno)", e bene ha fatto il giudice di primo grado a verificare rispetto al caso concretamente azionato la sussistenza di tutti i presupposti che integrano la responsabilità erariale, ovvero se si versi in differente ipotesi (Cass. SS.UU. n. 4805/2005; n. 1470/1994). Il fatto che con la norma di cui al comma 7 dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001 si miri alla tutela della compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse ed il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, estende la rilevanza della responsabilità amministrativa oltre le manifestazioni e le condotte rientranti nel perimetro del corretto adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l'amministrazione. Quando, come nel caso di specie ed a dispetto di quanto affermato dall'appellante Procura, la domanda non riguardi l'indebita percezione dell'indennità di esclusiva ed il divieto assoluto di cumulo di incarichi [cioè non riguardi una

*violazione dell'obbligo assoluto di fedeltà ed esclusività della prestazione resa dal pubblico impiegato tutelati ai sensi dell'art. 60 d.p.r. 3/1957, dell'art. 53, commi 1-3, del d.lgs. 165/2001 e art. 1, commi 57 e ss., della legge 662/1996], ma la diversa fattispecie del mancato versamento dei compensi a seguito dell'attività non autorizzata, ma la cui autorizzabilità sarebbe stata astrattamente valutabile, essa deve attenere -come da citata Cass. 22688/2011- alla violazione di “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 tal senso anche III Sezione n. 64/2017). La richiesta di autorizzazione è, quindi, una di queste prescrizioni strumentali cui il dipendente pubblico deve ottemperare, ma la valutazione concreta di tale violazione richiede che la Procura non si limiti ad una mera constatazione della mancata denuncia, bensì all'indicazione ed alla prova (anche con presunzioni semplici) di tutti gli elementi della responsabilità amministrativa con particolare riferimento all'elemento psicologico. Solo in questi termini, a parere di questo Collegio, l'obbligo di versamento di che trattasi non è una sanzione negoziale o ex lege che ha il mero scopo di rafforzare la fedeltà del dipendente pubblico e che “prescinde dai presupposti della responsabilità per danno (evento, nesso di causalità, elemento psicologico) ...” (Cass. SS.UU. 19072/2016), ma è il “rafforzamento del dovere di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione di appartenenza, al fine di garantire, attraverso il controllo di quest'ultima sulla compatibilità dell'incarico extraistituzionale, il*

*proficuo svolgimento di quello principale” (come testualmente attinto da Cass. I Sez. 97/2018), e non occorre l’individuazione di un danno ulteriore derivante causalmente dalla condotta del dipendente che non derivi tout court dalla fattispecie normativa del mancato introito o riversamento della somma oggetto della omessa dichiarazione di percezione di compensi da terzi.*

*In sostanza, il riconoscimento della estensione del principio della responsabilità erariale anche alle funzioni strumentali a quelle ordinarie svolte dal pubblico dipendente, deve essere collegato all’esistenza di un danno erariale (così Cass. SS.UU. n. 22688/2011), per cui rimane imprescindibile l’esigenza di un riscontro del danno, e, quindi, della prova della sua esistenza, della relazione causale tra danno e condotta e dell’elemento psicologico.*

*A tanto si è scrupolosamente attenuta la sentenza impugnata che, pur assumendo a riferimento la sussistenza riconosciuta ed incontestata della condotta e del danno non ha ritenuto influenti, ai fini della concreta somministrazione dell’addebito, l’accertamento degli effetti dell’inosservanza dei doveri di ufficio (sotto il profilo dello storno di energie lavorative all’attività principale) e l’inesistenza di situazioni di concreto conflitto con gli interessi e gli obiettivi della p.a., giungendo ad affermare la sussistenza della colpa grave e non del dolo nel comportamento del convenuto”.*

**11.** Conclusivamente, in parziale accoglimento dell’appello, in parziale riforma della sentenza impugnata, il Munno deve essere condannato al pagamento in favore del Comune di Roccasecca dell’importo ridotto di € 50.000,00, comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data di deposito della sentenza sino al soddisfo.

12.	Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo, come da nota della Segreteria, in favore dello Stato.	
	<b>P.Q.M.</b>	
	la Corte dei conti Sezione Terza giurisdizionale Centrale d'Appello definitivamente pronunciando,	
	<b>ACCOGLIE PARZIALMENTE L'APPELLO</b>	
	e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio n. 15/2022, depositata in data 13.01.2022,	
	<b>CONDANNA</b>	
	Munno Emilio al pagamento, in favore del Comune di Roccasecca, dell'importo di € 50.000,00, comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data di deposito della sentenza sino al soddisfo.	
	Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano, in favore dello Stato, nella misura di € 288,00 (duecentottantotto/00).	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7.3.2025.	
	L'Estensore	Il Presidente
	Dott.ssa Flavia D'Oro	Dott. Tammaro Maiello
	F. to digitalmente	F. to digitalmente
	Depositata il 26/03/2025	
	Il Dirigente	
	F. to digitalmente	
		56