

237/19

REPUBBLICA ITALIANA**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO

Presidente

Enrico TORRI

Consigliere relatore

Fernanda FRAIOLI

Consigliere

Elena TOMMASINI

Consigliere

Giuseppina MIGNEMI

Consigliere

ha pronunciato

SENTENZA

nel giudizio in appello in materia di responsabilità iscritto al n. 52851 proposto dal sig. COPPOLA Giuseppe Antonio, rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente dagli avv.ti Franco Gaetano Scoca ed Ernesto Sticchi Damiani, ed elettivamente domiciliato in Roma, piazza San Lorenzo in Lucina n. 26, presso lo studio Sticchi Damiani,

Avverso

la sentenza della Corte dei conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia n. 264/2017, depositata in data 9.6.2017.

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 17 ottobre 2019, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore cons. Enrico Torri, l'avv. Alessandro Gigli su delega dell'avv. Ernesto Sticchi Damiani



per l'appellante e il V.P.G. dott.ssa Sabrina D'Alesio per la Procura Generale.

FATTO

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia con la sentenza appellata condannava il sig. COPPOLA Giuseppe Antonio al pagamento in favore del Comune di Tricase (Le) della somma di euro 254.613,79 oltre accessori per lo svolgimento di attività incompatibile con quella dell'Amministrazione di appartenenza nel periodo 2011-2014, con correlata percezione di indebiti compensi costituenti danno erariale.

Il giudice di primo grado, dopo una premessa normativa in materia di divieto di cumulo di impieghi e di regime di incompatibilità per i dipendenti pubblici, secondo cui al dipendente pubblico è preclusa la possibilità di svolgere attività *extra* lavorativa, tranne che la legge o altra fonte normativa ne prevedano l'autorizzazione, ricostruiva la vicenda alla luce della delibera di G.C. n. 120 del 2011 e del Regolamento comunale ivi allegato che, in particolare, al comma 2 dell'art. 12 rubricato "Attività incompatibili", prevede espressamente per i dipendenti part-time con prestazione lavorativa inferiore al 50% dell'orario di lavoro a tempo pieno, specifiche ipotesi di incompatibilità tra le quali figura, alla lettera *sub* d) lo svolgimento nell'ambito del territorio comunale dell'ufficio di appartenenza, di incarichi professionali per servizi tecnici (progettazione, direzione lavori ecc..) a favore di soggetti



privati, come stabilito dal parere del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 220 del 15.12.2005.

Stante l'espressa previsione regolamentare, doveva ritenersi irrilevante che l'attività contestata al dipendente part-time con prestazione inferiore al 50% fosse stata svolta nel periodo di aspettativa non retribuita (nel caso di specie per motivi elettorali e per l'espletamento del mandato elettivo) perché l'art. 10 dello Regolamento stabiliva che, nel periodo di aspettativa, rimaneva fermo tra gli altri anche l'obbligo di non svolgere attività incompatibile; si evidenziava al riguardo che l'unico periodo per il quale si sarebbe potuta invocare l'inapplicabilità del regime delle incompatibilità era quello decorrente dal 1°9.2011, quando con deliberazione prefettizia n. 20 del 31.08.2011 - in virtù del disposto di cui alla legge 4 novembre 2010, n. 183 che all'art. 18 prevedeva espressamente la possibilità per i dipendenti pubblici collocati in aspettativa senza assegni per un periodo massimo di dodici mesi, di poter svolgere attività professionali e imprenditoriali - veniva concessa al dipendente Coppola un'aspettativa a tale titolo; detto periodo, di otto mesi e ventidue giorni, si protraeva fino al 22.05.2012 (giusta determinazione n. 560 del 30.05.2012 adottata su richiesta del Coppola in data 22.05.2012) e, in tale contesto, per effetto della determinazione n. 886 del 31.08.2011, era avvenuta la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno con decorrenza 1.10.2011.

In conclusione, ad eccezione del suddetto periodo, lo svolgimento



dell'attività professionale doveva ritenersi incompatibile perché posta in essere in contrasto con le previsioni regolamentari dell'Ente. Il danno, anche in applicazione del potere riduttivo, veniva determinato in euro 254,613,79 (nella misura del 50% di quello contestato in citazione), oltre interessi e spese.

Con atto di appello il sig. sig. COPPOLA Giuseppe Antonio ha dedotto come segue.

1) Erronea interpretazione e applicazione di legge e delle norme regolamentari. Erronea presupposizione in fatto, vizio di istruttoria e di motivazione.

Alla data di entrata in vigore del Regolamento, approvato con delibera di G.C. n. 120 del 14.4.2011 (che all'art. 2 prevedeva il divieto per il dipendente comunale con prestazione lavorativa a tempo pieno o superiore al 50% di svolgere attività subordinata o autonoma), il sig. Coppola risultava essere dipendente a tempo indeterminato del Comune di Tricase con rapporto di lavoro a tempo parziale e prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, incardinato presso il Settore Lavori Pubblici e in aspettativa per motivi elettorali. Il medesimo rappresenta di aver comunicato i propri incarichi professionali all'Ente, illustrandone la piena compatibilità con l'art. 12 del Regolamento; inoltre, in data 23.07.2011, rassegnate le dimissioni da consigliere comunale, produceva istanza con la quale richiedeva il collocamento in aspettativa ai sensi dell'art. 18 della L. 183/2010 (concessa con deliberazione del Commissario prefettizio per la



durata di 12 mesi a decorre dal 1.9.2011) e inoltre comunicava la volontà di candidarsi alle successive elezioni amministrative, chiedendo il collocamento in aspettativa per la rimozione delle cause di ineleggibilità ai sensi dell'art. 60, comma 1 n.7 del D.lgs. n. 267/2000; quanto precede senza che il suo rapporto di lavoro si fosse mai trasformato in rapporto di lavoro a tempo pieno; doveva pertanto ritenersi inapplicabile nei suoi confronti l'art. 53 del D.lgs. 165/2001, che esclude dall'ambito e, quindi, dalla richiesta di autorizzazione, i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione non superiore al 50% rispetto a quella a tempo pieno.

Si deduce altresì l'erroneità della sentenza anche con riferimento all'art. 12, comma 2, lett. d) del Regolamento comunale perché nell'ufficio di appartenenza (Ufficio dei Lavori Pubblici) l'ing. Coppola sovrintendeva alla progettazione ed esecuzione di opere pubbliche e non esercitava alcuna competenza riferibile alle attività di edilizia privata; si evidenzia inoltre che, alla stregua del parere del Dipartimento della Funzione Pubblica alla quale detta ultima disposizione regolamentare rinviava, la norma era da ritenere applicabile solo ed esclusivamente ai dipendenti comunali con un rapporto di lavoro a tempo pieno ovvero a part-time con prestazione lavorativa superiore al 50%; in ogni caso l'incompatibilità non poteva essere valutata in astratto e in termini assoluti, ma andava sempre valutata in concreto, non potendosi astrattamente precludere ad un dipendente comunale a tempo



parziale lo svolgimento di altra attività.

A conferma di quanto dedotto esponeva che l'Agenzia delle Entrate, per i medesimi fatti, aveva archiviato l'opposizione al processo verbale redatto dalla Guardia di Finanza, essendosi appurato che il Segretario Comunale aveva formalmente attestato, con atto prot. 8610 del 3.6.2011, di riscontro alla richiesta della Funzione Pubblica di cui alla nota prot. 26391 del 12.04.2011, che l'odierno appellante non incorreva in alcuna forma di incompatibilità disciplinata dall'art. 12 del Regolamento comunale.

2) Errata valutazione dell'elemento soggettivo. Errata e omessa valutazione degli elementi istruttori. Vizio di motivazione.

L'appellante ritiene erronea la sentenza anche per l'affermata grave ed inescusabile trascuratezza dell'ing. Coppola; in senso contrario si evidenzia che il medesimo aveva sempre reso edotto l'Ente sull'attività svolta e che l'Amministrazione non aveva mosso contestazioni al riguardo, anche quando si diede incarico al Servizio Ispettivo del Comune di verificare il rispetto del Regolamento sulle incompatibilità; pertanto, eventuali responsabilità sarebbero da imputare esclusivamente all'Ente.

3) In subordine, si deduce erronea determinazione del danno ed errata applicazione del potere riduttivo.

Sul punto l'appellante contesta l'applicazione del potere riduttivo nella misura del 50% (essendo prevalente il concorso di terzi soggetti nella causazione del presunto danno), il calcolo del danno al lordo delle ritenute, nonché la circostanza che nella

quantificazione iniziale del danno, non si era tenuto conto del periodo in cui l'attività professionale era stata legittimamente esercitata.

In conclusione si chiede di accogliere l'appello e, per l'effetto: - rigettare integralmente le domande formulate dalla Procura regionale con la citazione introduttiva del giudizio e quindi assolvere il convenuto dalla contestazione di danno formulata; - in subordine, ridurre l'ammontare del danno nella misura corrispondente ai compensi percepiti nel periodo di aspettativa ex legge 183/2010 e, all'esito, applicare il potere riduttivo in misura superiore al 50% ed in quella che sarà ritenuta di giustizia, facendo uso del potere riduttivo invocato per le ragioni esposte.

Con atto del 18.09.2019 la Procura ha analiticamente confutato tutti i motivi di appello, concludendo per il suo rigetto, richiamando in particolare le previsioni dell'Ente ed in particolare l'art. 12, lettera d) della disciplina regolamentare delle incompatibilità.

Nell'odierna pubblica l'avv. Alessandro Gigli per l'appellante e il V.P.G. dott.ssa Sabrina D'Alesio per la Procura Generale si sono riportati alle rispettive conclusioni versate in atti.

DIRITTO

L'appello è fondato.

La contestazione oggetto di condanna attiene al mancato "versamento di somme rivenienti dallo svolgimento di attività incompatibili a favore delle casse comunali, come stabilito dall'art. 15 del regolamento del Comune di Tricase".

Con delibera di G.C. n. 120 del 14.04.2011, il Comune di Tricase ha approvato il Regolamento recante "Disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi, autorizzazioni ai dipendenti", stabilendo, all'art. 2, il divieto per il dipendente comunale con prestazione lavorativa a tempo pieno o superiore al 50% dell'orario di lavoro, di svolgere altra attività subordinata o autonoma.

Alla data dell'entrata in vigore del predetto regolamento, l'Ing. Antonio Giuseppe Coppola risultava essere dipendente a tempo indeterminato del comune di Tricase con rapporto di lavoro a tempo parziale e prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno, incardinato presso il Settore Lavori Pubblici ed in aspettativa per motivi elettorali.

Con nota prot. n.677 del 29/4/2011 il Comune di Tricase - Ufficio risorse umane, in esecuzione del nuovo Regolamento comunale e dell'art.16 della L. 183/2010, richiedeva al proprio dipendente di rendere informativa sulla propria attività libero-professionale esterna.

Con nota dell'11.05.2011 l'ing. Coppola all'Ente comunicava i propri incarichi professionali in corso di svolgimento.

Con deliberazione n. 161 del 23.5.2011 la Giunta comunale di Tricase disponeva, ai sensi dell'art. 16 della L. 183/2010, la modifica del rapporto di lavoro in essere con l'Ing. Antonio Giuseppe Coppola da tempo parziale a tempo pieno, differendo tuttavia l'esecutività della modificazione al termine del periodo di

aspettativa in corso di validità alla medesima data, con atto di indirizzo al competente Responsabile del servizio affinché fosse assegnato un congruo termine di preavviso prima della esecutività del provvedimento di trasformazione.

Con atto prot. n. 8934 dell'1.6.2011, il Responsabile del Servizio Amministrativo comunicava all'Ing. Coppola l'avvio del procedimento di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno.

In data 23.7.2011 l'Ing. Antonio Giuseppe Coppola, rassegnate le dimissioni da consigliere comunale, produceva istanza con la quale chiedeva il collocamento in aspettativa ai sensi dell'art. 18 della L. 183/2010, e comunicava la volontà di candidarsi alle successive elezioni amministrative, chiedendo il collocamento in aspettativa per la rimozione delle cause di ineleggibilità ai sensi dell'art. 60, comma 1 punto 7 del D.lgs. n. 267/2000.



Con deliberazione del Commissario prefettizio n. 20 del 31.8.2011 veniva concesso al dipendente Coppola Antonio Giuseppe un periodo di aspettativa ai sensi dell'art. 18 della L. 183/2010 per la durata di mesi 12 a decorrere dall'1.9.2011; esprimendo indirizzo al Responsabile del Servizio di procedere alla trasformazione del rapporto di lavoro del medesimo da tempo parziale a tempo pieno al termine del periodo di aspettativa.



In data 31.8.2011, con determinazione del Responsabile del Servizio n. 886 R.G., veniva disposto il differimento delle determinazioni da assumere in ordine alla trasformazione del

rapporto di lavoro del dipendente Ing. Antonio Giuseppe Coppola, al termine del periodo di aspettativa.

In sostanza da quanto emerge in atti, ed in particolare da questa ultima determinazione, non risulta che il rapporto di lavoro dell'Ing. Coppola sia mai stato convertito da tempo parziale a tempo pieno (cfr. Sentenza di primo grado pagg. 24 e 27); circostanza confermata anche dall'esito di accertamento della Guardia di Finanza di Tricase prot. 254991 del 9.6.2016, versato in atti dall'appellante (*sub* all. 20).

L'art. 1 del regolamento comunale di cui delibera di G.C. n. 120 del 14.04.2011 in materia di incompatibilità, richiama l'art. 53 del d. lgs n. 2001 e l'art. 1 commi 56-65 della legge n. 662/1996.

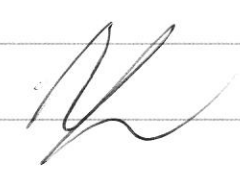
Il comma 6 dell'art. 53 del d.lgs. citato stabilisce che " I commi da 7 a 13 del presente articolo si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno... Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma....".

Ne consegue che i suddetti commi da 7 a 13 dello stesso art.53 del d.lgs. 165/2001 in materia di incompatibilità, non potevano trovare applicazione nei confronti dell'odierno appellante in quanto dipendente con rapporto di lavoro a tempo parziale con

prestazione lavorativa non superiore al 50% di quella a tempo pieno.

Quanto all'art.1 comma 58 bis della legge n. 662 del 1996 (comma aggiunto dall'art. 6, D.L. 28 marzo 1997, n. 79 nel testo integrato dalla relativa legge di conversione e fatto salvo dall'art. 1 del d.lgs. 165/2001) di cui la sentenza di primo grado ha in effetti fatto applicazione nella circostanza, lo stesso prevede: " 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"; il giudice di prime cure ha pertanto concluso che "era in facoltà del Comune di Tricase stabilire espressi divieti di svolgimento di attività ritenute incompatibili nell'ambito del territorio di riferimento".

Nel caso di specie, ad avviso della Corte territoriale "la disciplina positiva di rango regolamentare espressamente vietava l'esercizio di tali attività le quali, pertanto, non avrebbero potuto essere autorizzate (art. 10, comma 3, nel comb. disp con art. 12, comma 2, del reg. comunale n. 120 del 2011).



Osserva il Collegio che, dall'istruttoria della Guardia di Finanza risulta l'Ing. Coppola era incardinato presso il Settore Lavori Pubblici - Sicurezza, e al medesimo "non compete il rilascio di provvedimenti autorizzativi, ovvero conclusivi di procedimenti istruiti, che possono confliggere con l'attività professionale esercitata" (cfr. all. 20 appello).

Non è dunque implicato nella fattispecie il disposto di cui all'art. 12 c. 2 lettera a) del regolamento, ma quello di cui alla successiva lettera d), che non consente attività libero-professionali, tra l'altro, "a favore di soggetti privati, come stabilito dal parere del Dipartimento della Funzione Pubblica nr. 220 del 15.12.2005".

In detto parere trovasi tra l'altro affermato "... da una interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni contenute nei commi 56 e seguenti dell'articolo 1 della legge citata [legge 662/1996] deriva che per i dipendenti in regime di tempo parziale, non superiore al 50% di quello a tempo pieno, le disposizioni oggi contenute nell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché quelle contenute in leggi o regolamenti, che vietano l'iscrizione in albi professionali sono a tali categorie di personale inapplicabili. La medesima legge sostituisce, pertanto, per la richiamata tipologia di personale il regime di incompatibilità dei dipendenti con prestazione lavorativa a tempo pieno con quello delineato nelle proprie disposizioni e che così può essere riassunto.

Ai dipendenti pubblici in regime di tempo parziale, non superiore al 50% di quello a tempo pieno, "*....iscritti ad albi professionali e che*

esercitino attività professionale non possono essere conferiti incarichi professionali da amministrazioni pubbliche; gli stessi dipendenti non possono assumere patrocinio in controversie nelle quali sia parte una pubblica amministrazione" (comma 56-bis). Per ottenere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale il dipendente deve indicare l'attività di lavoro autonomo o subordinato che intende svolgere. L'amministrazione "...nega la trasformazione 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, grave pregiudizio alla funzionalità dell'amministrazione stessa, può, con provvedimento motivato differire la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale per un periodo non superiore a sei mesi. 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" (comma 58). La mancata comunicazione nonché la non veridicità delle comunicazioni accertata in sede ispettiva costituiscono giusta causa di recesso (comma 61)... ".

Da tutto quanto precede emerge che la - sopra evidenziata - mancata trasformazione a tempo pieno del rapporto di lavoro part-

time con orario inferiore al 50% dell'Ing. Coppola, ha determinato la insussistenza di ipotesi di incompatibilità con l'esercizio dell'attività libero-professionale dal medesimo prestata, e dal medesimo puntualmente dichiarata, nell'assenza di normativa primaria e regolamentare (siccome integrata dal richiamato parere del Dipartimento della Funzione Pubblica) che ne precludesse lo svolgimento; siccome peraltro indirettamente confermato anche dall'assenza di esiti della verifica, demandata "al soggetto competente in base al regolamento comunale e al Servizio ispettivo" del "rispetto del regolamento sulle incompatibilità in ordine agli incarichi in corso", di cui alla delibera G.C. n. 161 del 23.05.2011.

Per le suesposte considerazioni l'appello va accolto.

Stante il definitivo proscioglimento nel merito dell'appellante, gli onorari e i diritti di difesa sono liquidati a carico dell'amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 31, comma 2 CGC., nell'importo onnicomprensivo per entrambi i gradi di giudizio di euro 9.000,00, in favore del collegio di difesa.

Nulla per le spese di giustizia di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei Conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, accoglie l'appello e, per l'effetto, annulla la sentenza in epigrafe con proscioglimento nel merito dell'appellante.

Liquida gli onorari e i diritti di difesa a carico dell'amministrazione

di appartenenza, ai sensi dell'art. 31, comma 2 CGC., nell'importo onnicomprensivo per entrambi i gradi di giudizio di euro 9.000,00, in favore del collegio di difesa.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

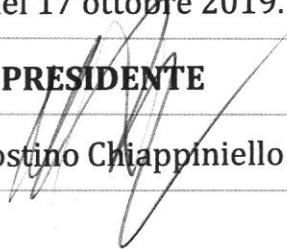
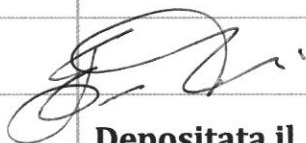
Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 17 ottobre 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Cons. Enrico Torri

Pres. Agostino Chiappiniello



Depositata il

25 OTT. 2019

La Dirigente

