



Sent. 35/2024

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA
CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Michele ORICCHIO	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Giudice
Gabriele PEPE	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **73978** del Registro di Segreteria instaurato ad istanza della Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale nei confronti di **PADOVANO Giovanni**, (c.f. PDVGNN70S13C129N), nato il 13.11.1970 a Castellammare di Stabia (NA), e residente in Angri (SA), viale Robert Baden Powell n. 30, rappresentato e difeso, giusta procura in atti, dall'avv. Sabato Criscuolo ed elettivamente domiciliato presso il suo Studio in Salerno, via Piave n. 1 (pec: criscuolo.sabato@legalmail.it);

LETTI l'atto di citazione, gli altri atti e documenti di causa;

CHIAMATA la causa nella pubblica udienza del giorno 14 dicembre 2023, con l'assistenza del segretario Alessandra Polese, sono presenti il P.M. nella persona del S.P.G. Gaetano Gigliano e l'avv. Ennio De Vita, per delega orale dell'avv. Sabato Criscuolo, per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione, del 27.6.2023, la Procura Regionale evocava in giudizio innanzi a questa Sezione Giurisdizionale Giovanni Padovano, nella qualità di dipendente presso il Comune di Tufino in “*scavalco condiviso*” con il Comune di Visciano per cumulo di due *part time* al 50%, per quivi sentirlo condannare al pagamento, in favore dei ridetti Enti, della complessiva somma di euro 110.719,51, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

L'Attore pubblico rappresentava che, all'esito di un esposto datato 7.10.2019 e delle successive indagini della Guardia di Finanza, veniva ad emersione una fattispecie di danno erariale per effetto del cumulo di più rapporti di lavoro *part time* irregolari per 36 ore settimanali - pari quindi al 100% del tempo pieno - presso le Amministrazioni di Tufino (20.2.2018 - 20.1.2020), Visciano (dal 18.1.2019 al 31.1.2020 nonché dall'1.4.2020) e Monte di Procida a partire dall'1.12.2021), nonché del contestuale svolgimento in favore di altri Enti territoriali dei seguenti incarichi non autorizzati: 1. Presidente del Collegio dei revisori dal 25.6.2018 al 09.8.2021 presso il Comune di Terzigno, con percezione di compensi per euro 20.652,06 nel 2019, 27.065,71 nel 2020 e 13.557,01 nel 2021; 2. Supporto al responsabile dell'Area finanziaria e personale in favore del Comune di Cellole dall'1.7.2019 al 31.12.2019 con emolumenti introitati pari ad euro 12.941,76; 3. Appaltatore di servizi di supporto al servizio finanziario presso il Comune di Moschiano per euro 1.395,68 nel 2020 e 6.876,00 nel 2021; 4. Supporto al responsabile del servizio finanziario a

beneficio del Comune di Capri per euro: 1.666,00 nel 2020, 4.998,00 e 14.998,00 nel 2021.

Nella prospettazione accusatoria, l'illecito amministrativo in esame sarebbe dipeso dalla condotta con cui il Padovano, in spregio delle disposizioni di cui agli artt. 53, commi 7 e 7 *bis*, d.lgs. n. 165/2001 e 92, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, avrebbe intenzionalmente omesso di riversare i compensi introitati fra il 2019 ed il 2022 da attività extraistituzionali incompatibili, svolte allorquando risultava titolare di più rapporti di lavoro pubblico, *part time*, costitutivi, in via di fatto, di un rapporto *full time*. Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, l'addebito veniva imputato a titolo di dolo e, in subordine, di colpa grave, per effetto della violazione dello *status* di incompatibilità del dipendente pubblico in regime di tempo pieno, e del mancato riversamento del *tantundem perceptum*. Il pregiudizio erariale, pari alle somme indebitamente ritenute, veniva quantificato nell'ammontare di euro 110.719,51 (33.593,82 in favore del Comune di Tufino e 77.125,69 a beneficio del Comune di Visciano). Sul presupposto del doloso occultamento del danno, il *dies a quo* della prescrizione risarcitoria veniva individuato nella data del disvelamento del pregiudizio coincidente con la trasmissione della relazione della Guardia di Finanza in data 6.2.2023.

2. Instauratosi il contraddittorio, con atto di costituzione del 22.11.2023, la difesa del convenuto censurava la ricostruzione attorea della vicenda chiedendo il rigetto della domanda per insussistenza della condotta illecita e dell'elemento soggettivo e, in subordine, l'esercizio del

potere riduttivo nella misura massima, con vittoria di spese.

Nello specifico, evidenziava la liceità dell'operato del proprio assistito, avendo costui agito presso i Comuni di Tufino (Amministrazione datoriale) e di Visciano (Amministrazione utilizzatrice) in qualità di incaricato *ex art. 110 TUEL*, ricoprendo posizioni fiduciarie, temporanee per sole 18 ore settimanali, all'esito di procedura selettiva e non già di pubblico concorso, con conseguente inapplicabilità del regime sul cumulo di impieghi. In ogni caso, perimetrava la coesistenza dei contratti *part time* presso i ridetti Enti al solo periodo ricompreso tra l'1.4.2020 ed il 17.11.2020, precisando come il Padovano avesse, in più occasioni, comunicato al Comune di Tufino l'assunzione di attività esterne, chiedendo per esse l'autorizzazione, sempre concessa in via espressa o tacita. In particolare, per gli incarichi professionali assunti in favore dei Comuni di Moschiano e di Capri, ed ancora in corso, rimarcava l'inconfigurabilità di qualsivoglia obbligo di preventiva autorizzazione ai sensi dell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001. Quanto al danno, ne contestava la sussistenza in ragione della legittimità dei compensi guadagnati all'esterno oltre che la quantificazione al lordo delle imposte versate a titolo di Irpef.

3. All'odierna pubblica udienza, il P.M., nel riportarsi al contenuto della citazione chiedendone l'accoglimento, ha preliminarmente dedotto: a) la sussistenza, a carico dell'incolpato, di un tempo pieno mascherato per cumulo di rapporti a tempo determinato e *part time* per complessive 36 ore settimanali presso i Comuni di

Tufino e Visciano; b) lo svolgimento - non contestato - di incarichi professionali presso terze Amministrazioni in difetto delle necessarie autorizzazioni. Richiamando, nel merito, la sentenza n. 283/2022 di questa Sezione, ha concluso per la condanna dell'incolpato, come formulata in atti.

La difesa del convenuto si è, per contro, opposta alla ricostruzione attorea della vicenda e, segnatamente, all'ipotizzata omessa contestazione delle attività extraistituzionali indicate in citazione. Nel sottolineare come l'unico periodo di cumulo di impieghi nell'ambito delle Amministrazioni di Tufino e Visciano sia stato quello dall'1.4.2020 al 17.11.2020, ha respinto la tesi secondo la quale il Padovano avrebbe svolto incarichi incompatibili, precisando come gli stessi siano stati oggetto di comunicazione al Comune di Tufino attraverso puntuali richieste di autorizzazione del 20.2.2018 e del 26.2.2019, non opposte e, quindi, consolidatesi per silenzio assenso. Con riferimento, poi, al prospettato cumulo di posizioni *part time* presso le Amministrazioni di Visciano e Monte di Procida, ha disconosciuto il conferimento al proprio assistito di incarichi soggetti all'obbligo di preventiva autorizzazione.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, ha censurato l'imputazione a titolo di dolo e/o colpa grave dell'addebito in citazione sottolineando, al contrario, la piena buona fede del Padovano, comprovata in atti dalla rituale presentazione di più di un'istanza di autorizzazione. Per il resto, si è riportato alla propria

memoria difensiva chiedendo l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

4. All'esito della discussione la causa è stata trattenuta per la presente decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La fattispecie di responsabilità sottoposta all'odierno esame concerne il documento finanziario presuntivamente cagionato ai Comuni di Tufino e di Visciano a seguito del mancato riversamento dei compensi percepiti dal Padovano nel corso di attività extraistituzionali svolte in carenza delle prescritte autorizzazioni.

2. Per motivi di economia processuale, il Collegio antepone l'esame del merito a quello delle eccezioni preliminari, verificando come primo punto, in virtù del principio della c.d. "*ragione più liquida*" se, dalla documentazione in atti, emerga in modo palese l'infondatezza della domanda attorea per insussistenza di uno o più elementi costitutivi della responsabilità amministrativa (*ex plurimis*, Cass. Sez. Un., sent. n. 9936/2014; III Sez. Appello, sent. n. 620/2016; Sez. Giur. Abruzzo, sent. n. 40/2017; Sez. Giur. Lazio, sent. n. 83/2017; Cass. Civ., sent. n. 11458/2018; Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 877/2022; Sez. Giur. Campania, sent. n. 180/2023 e n. 409/2023).

Come noto, il principio della "*ragione più liquida*" sottende un approccio interpretativo teso a verificare le soluzioni sul piano dell'impatto operativo rispetto a quello della coerenza logico-sistematica, con esame prioritario di una questione assorbente e di rapido scrutinio, idonea a consentire la definizione del giudizio,

indipendentemente dalla circostanza che essa riguardi il rito o il merito.

In quest'ottica, i profili di evidenza ed idoneità possono sostituire quello dell'ordine delle questioni da trattare per motivi di economia e di celerità processuale così che la causa è decisa “*sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata, senza che sia necessario esaminare previamente le altre*” (III Sez. Appello, sent. n. 620/2016).

3. Applicando il principio illustrato, si ritiene di procedere direttamente all'esame dell'elemento soggettivo che qualifica la condotta in contestazione.

A tale riguardo, la Procura attribuisce al Padovano, a titolo doloso e in subordine gravemente colposo, l'assunzione sistematica fra il 2019 ed il 2022 di incarichi libero-professionali, talora senza autorizzazione, vale a dire all'insaputa dell'Amministrazione datoriale di Tufino, talaltra avvalendosi di un'autorizzazione acquisita tacendo la sussistenza di concomitanti attività al Comune di Visciano con cui aveva stipulato un contratto d'impiego *part time* irregolare, con pregiudizio all'Erario pari ai compensi esterni indebitamente ritenuti e non riversati. Ciò posto, il Collegio è chiamato a scrutinare la sussistenza del prospettato elemento soggettivo muovendo dall'accertamento *ex ante* del contegno in concreto esigibile dall'odierno convenuto nell'ambito del contesto, fattuale e giuridico, di riferimento rispetto alla condotta astrattamente prevista per *l'homo eiusdem conditionis et professionis*.

Già a prima vista, è possibile rilevare dalla

documentazione in atti la particolare complessità della scrutinata fattispecie erariale dalla quale emerge un susseguirsi ed intrecciarsi di rapporti di lavoro fra l'odierno incolpato ed i Comuni di Tufino, Visciano e Monte di Procida, in concomitanza con lo svolgimento di attività professionali esterne di dottore commercialista e revisore in favore di altre Amministrazioni.

Nel dettaglio, assume peculiare rilievo la sovrapposizione di impieghi *part time* instaurati presso i Comuni di Tufino e di Visciano i quali, ad avviso della Procura, integrerebbero un unitario rapporto *full time* al 100%.

Diversamente dalla prospettazione accusatoria, reputa il Collegio come detta sovrapposizione configuri soltanto in via di fatto, e non già di diritto, un rapporto *full time* con conseguente evidente incertezza sulla disciplina applicabile in presenza di cumulo di impieghi parziali.

Tale affermazione muove dal presupposto della diversità ed autonomia dei menzionati rapporti di pubblico impiego, i quali – come illustrato - risultano incardinati presso differenti Amministrazioni e regolati formalmente e puntualmente nei loro reciproci rispettivi obblighi. Ciò è comprovato in atti dal provvedimento autorizzatorio n. 344, del 15.01.2019, oggetto di proroga in data 17.1.2020, con cui il Comune di Tufino, in qualità di Amministrazione datoriale, ha consentito al Comune di Visciano (Amministrazione utilizzatrice) di avvalersi dal 18.1.2019 al 31.3.2020 del proprio dipendente Padovano per 12 ore settimanali. In presenza, quindi, di un espresso atto autorizzatorio appare evidente come l'incardinato rapporto lavorativo con il Comune di

Visciano vada correttamente inteso alla stregua di un legittimo incarico assentito, inidoneo di per sé a trasformare il rapporto a tempo parziale con il Comune di Tufino in un formale ed unitario rapporto a tempo pieno.

Peraltro, si consideri come, in tema di cumulo di impieghi, il regime della autorizzabilità trovi applicazione nei soli casi in cui il pubblico dipendente instauri con l'Amministrazione datoriale un rapporto di lavoro *part time* con prestazione lavorativa superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno. In tali ipotesi, dunque, il dipendente potrà legittimamente svolgere attività extraistituzionali in favore di terzi soltanto previa autorizzazione della Amministrazione di appartenenza.

Al contrario, ove il rapporto di lavoro a tempo parziale non risulti superiore al cinquanta per cento, viene ad applicarsi, ai sensi degli artt. 53, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e 92, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, un regime di esenzione che consente al dipendente di instaurare, liberamente e senza autorizzazione, ulteriori rapporti a tempo parziale, ancorché in differenti fasce orarie, e di assumere, altresì, incarichi libero-professionali (Sez. Giur. Piemonte, sent. n. 205/2018; I Sez. Appello, sent. n. 56/2018 e 237/2019; Sez. Giur. Sicilia, sent. n. 818/2020; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 101/2021; Sez. Giur. Umbria, sent. n. 74/2023).

Nella fattispecie in esame, quindi, dalla configurabilità di un rapporto *part time* non superiore al 50% con l'Amministrazione datoriale di Tufino, discende coerentemente la legittimità degli incarichi esterni

assunti dall'incolpato tra il 2018 e il 2021 in favore dei Comuni di Terzigno, Cellole, Moschiano e Capri, anche se privi di autorizzazione, risultando quest'ultima non necessaria in presenza di plurimi ma autonomi rapporti di impiego a tempo parziale con i Comuni di Tufino, Visciano e Monte di Procida.

In ogni caso, indipendentemente dalla previsione di un obbligo di preventiva autorizzazione, ritiene il Collegio, in via dirimente ed assorbente, che la complessità della fattispecie in esame ridondi necessariamente sul piano dell'elemento psicologico che sorregge la condotta in contestazione, avendo tale complessità ingenerato una obiettiva incertezza in ordine alla corretta interpretazione della disciplina applicabile in tema di cumulo di impieghi.

Secondo tale prospettiva, appare evidente come il Padovano non si trovasse in condizioni di negligenza di notevole gravità per non avere saputo interpretare correttamente la possibile influenza sui propri rapporti di lavoro degli obblighi autorizzatori che gli artt. 53, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e 92, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 circoscrivono alle ipotesi di *part time* con impegno superiore al 50% in quanto assimilabili alle ipotesi di *full time*.

Tale affermazione è sostanzialmente corroborata dal complessivo contegno serbato in merito dall'interessato che risulta ispirato al canone generale della buona fede: tanto si evince dalla volontà di notificare il Comune di Tufino mediante comunicazioni ed istanze di autorizzazione - tempestivamente trasmesse nelle date del 20.2.2018 e del 26.2.2019 - allo svolgimento di

attività professionali al di fuori dell'orario di servizio.

Al riguardo, il mancato riscontro di esse, da parte della Amministrazione, ha ingenerato e progressivamente rafforzato nel Padovano un legittimo affidamento sul loro tacito accoglimento e, in ogni caso, sull'assenza di profili di incompatibilità o conflitto di interessi tra compiti d'ufficio ed incarichi esterni, ivi incluso quello instaurato con il Comune di Visciano.

Dunque, la presenza del descritto incolpevole affidamento – non smentita dalle allegazioni e produzioni documentali del requirente - è idonea ad escludere, da un lato, l'elemento del dolo in difetto di una cosciente e volontaria violazione della disciplina sul cumulo di impieghi e dall'altro, l'elemento della colpa grave, stante la difficile e controversa interpretazione delle norme applicabili a fronte della complessità dei fatti in rilievo.

Con riferimento, poi, agli incarichi ricoperti presso i Comuni di Terzigno, Cellole, Moschiano e Capri, senza alcuna autorizzazione, l'obiettivo incertezza in ordine alla configurabilità di un preventivo obbligo autorizzatorio riveste immancabilmente una portata esimente in punto di elemento soggettivo che rende scusabile ogni erronea valutazione compiuta per ignoranza incolpevole, attesa la stratificazione pluriennale di rapporti di impiego con più committenti esterni, unitamente alla controvertibilità delle sottese questioni giuridiche di non facile comprensione pur con l'uso della ordinaria diligenza.

In definitiva, non ritenendo provato l'elemento soggettivo ipotizzato dalla Procura viene meno uno dei presupposti essenziali della responsabilità amministrativa, così come

scolpiti nell'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994.

Assorbita ogni altra questione.

4. Per le ragioni illustrate, il Collegio respinge la domanda attorea e dispone il rimborso delle spese legali determinato nella misura di euro 1.500,00, oltre accessori.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Campania, definitivamente pronunciando:

1. Respinge la domanda attorea;
2. Dispone il rimborso delle spese legali determinato nella misura di euro 1.500,00, oltre accessori.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, all'esito della camera di consiglio del giorno 14 dicembre 2023.

L'ESTENSORE

(Gabriele Pepe)

Firma digitale

IL PRESIDENTE

(Michele Oricchio)

Firma digitale

Depositata in Segreteria il giorno 22/01/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

(Maurizio Lanzilli)

(Firma digitale)