



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti

Presidente

dott. Giuseppe Colavecchio

Consigliere

dott. Marco Smioldo

Consigliere - relatore

dott. Francesco Albo

Consigliere

dott.ssa Giuseppa Cernigliaro

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 28/A/2025

nel giudizio d'appello iscritto al n. 6982/R del Registro di Segreteria,
proposto dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale
per la Regione siciliana

contro

Spinella Alfio, rappresentato e difeso come in atti dall'avvocato Agatino
Cariola;

e nei confronti di

Caragliano Vincenzo, Patanè Santo Alberto e Puglisi Salvatore,
rappresentati e difesi come in atti

per la riforma

della sentenza n. 357/2023 del 24 maggio – 24 luglio 2023, emessa
dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione
siciliana.

Esaminati tutti gli atti e documenti di causa.

Udita, nell'odierna pubblica udienza del 06.03.2025, per l'appellante, il

V.P.G. dott.ssa Maria Concetta Carlotti; per l'appellato Spinella

l'avvocato Agatino Cariola; non costituiti gli altri.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1.- Con l'impugnata sentenza, accolta parzialmente e per alcuni convenuti la domanda con la quale il pubblico ministero aveva citato in giudizio, tra gli altri, anche il signor Spinella, il giudice di primo grado ha invece respinto la domanda subordinata proposta nei confronti di quest'ultimo avente ad oggetto l'accertamento della sua responsabilità per il danno erariale, pari ad euro 111.891,24, arrecato al Comune di Belpasso, presso cui lo stesso era titolare di un contratto di lavoro subordinato a tempo parziale non superiore al 50% (c.d. tempo parziale ridotto), per avere svolto attività extraistituzionale non autorizzata presso il Comune di Riposto e avere omesso di riversare i relativi compensi percepiti per il periodo dal 2016 al 2021 in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis TUIP.

Il giudice di primo grado, richiamato l'art. 53, c. 1, del d.lgs. 165/2001, ha rilevato che il successivo comma 6 dispone, fra l'altro, 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"*, prevedendo per questa tipologia di lavoratori l'insussistenza sia di un obbligo di essere

preventivamente autorizzati per lo svolgimento di attività extra-istituzionale (co. 7), sia di un conseguente obbligo di riversamento all'Amministrazione datoriale dei compensi percepiti per attività esterna non autorizzata (co. 7-bis).

Sul punto ha richiamato i principi di Cass. civ., Sez. L., n. 22497/2022 e 28757/2019 e di SSRR n. 26/2019/QM/PROC, nonché la costante giurisprudenza contabile, rigettando la domanda in via subordinata azionata dalla Procura nei confronti del sig. Spinella Alfio.

Quest'ultimo, quale titolare nel periodo dal 01.10.2013 al 10.12.2021 di un contratto di lavoro subordinato (più volte rinnovato e prorogato) a tempo determinato e parziale ridotto, non superiore al 50% del tempo pieno, ai sensi della richiamata normativa non aveva infatti alcun obbligo di riversamento in favore del Comune di Belpasso dei compensi percepiti dal 2016 al 2021 per attività esterna svolta nei confronti del Comune di Riposto ed oggetto dei fatti di causa.

La Sezione ha altresì escluso che la domanda potesse trovare fondamento nella disciplina di cui all'art. 1 co. 56-bis della L. n. 662/1996 in quanto la non applicabilità ai dipendenti pubblici con part time c.d. ridotto del comma 7-bis dell'art. 53 del D.lgs. 165/2001 e l'insussistenza di una analoga norma restitutoria per la violazione all'art. 1 co. 56-bis della L. n. 662/1996 rendono nella fattispecie non sussistente un danno da violazione dell'obbligo di esclusività sub specie di omesso riversamento dei compensi extra-istituzionali percepiti, unica tipologia di danno prospettata in citazione.

2.- Con l'appello in esame, tempestivamente notificato e depositato, la

Procura ha contestato unicamente il capo della sentenza concernente il rigetto della domanda subordinata spiegata nei confronti del sig. Spinella.

2.1.- Con un primo motivo si è contestata l'erronea valutazione del combinato disposto dell'art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957 e dell'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001 ed in particolare il capo della motivazione secondo cui la violazione dell'art. 56 bis della l. 662 del 1996 non sarebbe assistita dalla sanzione della ripetizione dei compensi percepiti.

La Procura ha rilevato che *“le conseguenze derivanti dalla violazione dei limiti interni o esterni della norma speciale non abbisognano di una specifica norma sanzionatoria giacché la condotta non scriminata dalla norma speciale, come appunto avvenuto nel caso di specie, ricade nell'alveo del divieto posto dalla norma generale”*.

La Procura ha quindi richiamato i contenuti normativi dell'art. 53 TUP e quanto stabilito *“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 dall'articolo 1, commi 57 e seguenti della legge 23 dicembre 1996, n. 662.”*, concludendo sulla necessità di chiedere l'autorizzazione anche per i lavoratori a tempo parziale non superiore al 50% di quella a tempo pieno, e rilevando che lo Spinella non ha mai chiesto di essere autorizzato e quindi non è mai stato autorizzato dal Comune di Belpasso all'esercizio di attività lavorativa extraistituzionale.

La Procura ha rilevato, inoltre, la violazione dell'art. 1, comma 56 della

l. 662 del 1996, in quanto, in ragione del cumulo di plurimi rapporti lavorativi a tempo parziale con vari enti, l'appellato aveva di fatto un rapporto di lavoro con la p.a. ben superiore al 50% di una prestazione lavorativa a tempo pieno, realtà che non gli avrebbe dovuto consentire l'iscrizione ad albi professionali.

Lo Spinella, infine, non aveva rispettato neppure i limiti relativi allo svolgimento di attività professionale previsti dall'art. 1, comma 56 bis l. 662/1996 norma volta ad eliminare in radice ogni possibile conflitto di interessi/interferenza tra attività relativa alla sfera lavorativa pubblica e attività lavorativa privata.

Ciò posto, la Procura ha osservato che il mancato rispetto delle condizioni e dei limiti allo svolgimento dell'attività professionale da parte del dipendente pubblico rende tale attività illecita ai sensi dell'art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957, senza necessità di andare alla ricerca di un ulteriore superfluo divieto legislativo.

2.2.- Con un secondo motivo, la Procura ha contestato l'omessa pronuncia e comunque erronea individuazione di un rapporto di reciprocità tra attività professionale e iscrizione in albi.

Secondo la Procura, l'accostamento tra "attività professionale" e obbligo di iscrizione in albi è storicamente e giuridicamente privo di qualsivoglia fondamento, anzi in frontale contrasto con la realtà economica consolidata e il quadro giuridico.

Invoca al riguardo la l. 14 gennaio 2013 n. 4 rubricata "Disposizioni in materia di professioni non organizzate", la quale ha stabilito una ripartizione tra professioni ordinistiche e professioni non ordinistiche,

che confuta il parallelismo posto dal giudice di primo grado tra attività professionale e iscrizione in albo.

L'attività professionale dello Spinella sarebbe fondata sull'art. 2229 cc ed ha ad oggetto la prestazione di servizi mediante lavoro intellettuale, il che comporta la violazione dell'art. 1, comma 56-bis della l. 662 del 1996 il quale vieta ai professionisti iscritti in albi di ricevere incarichi da parte delle amministrazioni pubbliche.

Alla luce di quanto sopra appare, dunque, evidente – secondo la Procura - che il divieto di ricevere incarichi professionali da parte delle amministrazioni pubbliche opera anche nel caso di attività non oggetto di riserva ai soggetti iscritti in albi.

2.3.- Col terzo motivo, è stata lamentata l'erronea qualificazione dell'attività dello Spinella come non riservata.

Contrariamente ai dubbi espressi dall'impugnata pronuncia, a giudizio della Procura, le attività svolte dallo Spinella in favore del Comune di Riposto erano tutte oggetto di riserva agli iscritti all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili come espressamente disposto dalla legge.

2.4.- Con un quarto motivo, in risposta all'eccezione di prescrizione, la Procura osserva che la prescrizione decorre dalla scoperta del fatto dannoso, ovvero sia, nella vicenda in contestazione, non prima della notizia di danno pervenuta alla Procura contabile in data 27 agosto 2021 sicché al momento della notificazione dell'invito a dedurre allo Spinella, avvenuta nel mese maggio 2022, la prescrizione non era ancora decorsa.

2.5.- Col quinto motivo la Procura insiste nella qualificazione della condotta dello Spinella come dolosa.

Ha concluso chiedendo la riforma della sentenza n. 357/2023 con conseguente condanna del sig. Alfio Spinella al risarcimento del danno in favore del Comune di Belpasso di euro 59.595,54, pari ai compensi percepiti per attività assolutamente incompatibile

3.- Con memoria si è costituito il sig. Spinella deducendo in primo luogo, l'intervenuta prescrizione delle voci di preteso danno imputabile al dott. Spinella relativamente agli importi comunque ottenuti dal dott. Spinella sino al 22 maggio 2017, giacché l'invito a dedurre gli è stato notificato solo il 22 maggio 2022.

In secondo luogo, ha eccepito l'insussistenza dell'addebito relativo alla pretesa violazione dell'obbligo di autorizzazione da parte del Comune di Belpasso

La difesa ha osservato che è infondato nella vicenda il riferimento all'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, ed all'art. 92, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, circa il preteso obbligo del dott. Spinella di informare il Comune di Belpasso degli incarichi ricevuti e di chiederne l'autorizzazione.

La disciplina del lavoro a tempo parziale esclude l'applicabilità dell'art. 53 d.lgs. n. 165/20001, richiamando al riguardo Cass. n. 22497/2022 che è chiara nello stabilire che l'autorizzazione non doveva essere chiesta.

Non vengono e non possono venire in considerazione sul punto né l'art. 6 del contratto tra lo Spinella ed il Comune di Belpasso dell'11

dicembre 2018, né l'art. 9 del Regolamento (sempre) Comune di Belpasso 1° luglio 2019. Tali atti non possono contenere clausole o norme contrarie a norme imperative di legge ex art. 1419 cc e vanno perciò in ogni caso disapplicati. Lo imporrebbe, secondo la difesa, l'art. 5 della l. n. 2248/1865, all. E (ed in fondo anche l'art. 63 d.lgs. n. 165/2001, espressione dello stesso principio), che per l'appunto prevede la disapplicazione di atti illegittimi.

In terzo luogo, ha ribadito l'insussistenza dell'elemento soggettivo, in particolar modo del dolo, anche per l'assenza di prove al riguardo.

Non è affatto provato, secondo la difesa, che il dott. Spinella sia stato consapevole del suo obbligo di chiedere l'autorizzazione al Comune di Belpasso ex art. 53 d.lgs. n. 165/2001. Invero, proprio la giurisprudenza di cui la citata sentenza della Cassazione n. 22497/2022 è espressione, escludeva di dover richiedere alcuna autorizzazione. In altri termini, al dott. Spinella non può essere rimproverata alcuna colpa nell'aver confidato sugli orientamenti giurisprudenziali.

In quarto luogo ha chiesto, in via tuzioristica, l'applicazione dell'art. 21 d.l. n. 76/2020.

Infine, ha eccepito l'insussistenza della giurisdizione erariale sulla pretesa debenza da parte del dott. Spinella di somme al Comune di Belpasso.

Secondo la difesa il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è dall'art. 64 d.lgs. n. 165/2001 assegnato alla giurisdizione ordinaria del lavoro e tale attribuzione comprende tutte le voci: comprese quelle derivanti

dal preteso recupero da parte della p.a.-datrice di lavoro di emolumenti

e/o somme non dovuti ovvero di sanzioni pecuniarie, ecc.

Semmai, la giurisdizione erariale può esercitarsi sull'amministratore

e/o sul funzionario pubblico che non esercita l'attività di recupero, ma

non sul lavoratore.

Da qui l'infondatezza della domanda spiegata dalla Procura nell'atto di

appello.

Ha concluso chiedendo la conferma della sentenza appellata ed il

proscioglimento del dott. Spinella da ogni responsabilità.

4.- All'odierna pubblica udienza, il PM, rinviando alle conclusioni

rassegnate, insiste per la riforma della sentenza per la parte relativa al

rigetto della domanda subordinata di risarcimento del danno derivante

dallo svolgimento di attività incompatibili, con conseguente

accoglimento della domanda subordinata spiegata in primo grado.

Rileva che l'incarico part time ricevuto dal dott. Spinella evidenzia varie

criticità, come ad esempio il superamento del limite degli incarichi, la

violazione del divieto di conferire incarichi a dipendenti pubblici.

L'avvocato Cariola insiste nelle difese in atti e chiede che venga

sollevata, innanzi alle SS.RR. di questa Corte, una questione di

massima concernente l'ammissibilità di una plurima risarcibilità dello

stesso danno erariale in favore di più Enti, sotto il profilo del ne bis in

idem, nel caso di specie in riferimento alle somme pagate dal Comune

di Riposto per gli incarichi conferiti, danno che ritiene identico a quello

concernente le somme non versate al Comune di Belpasso. Chiede,

inoltre, che venga dichiarata l'inammissibilità dell'appello perché non

ha contestato il danno accertato dalla sentenza di primo grado.

Conclusa la discussione, il giudizio è passato in decisione.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- Preliminarmente il Collegio ritiene di dovere escludere la natura di questione di massima della questione prospettata dalla difesa Spinella.

Sul punto è appena il caso di osservare che il danno subito dal Comune di Riposto è un danno da spesa non dovuta, imputato a soggetti diversi dallo Spinella; il danno contestato a quest'ultimo è un danno da mancata entrata.

Conseguentemente, i fatti principali oggetto di prova delle due diverse ipotesi di danno sono diversi e i danni sono diversi, il che' rende inconfigurabile un'ipotesi di *bis in idem*.

2.- L'appello è comunque infondato e va respinto.

Al riguardo il Collegio, nel fare applicazione del noto principio della cosiddetta "ragione più liquida" (cfr. SSUU n. 642 del 2015), ormai comunemente applicato anche dalla giurisprudenza di questa Corte dei conti (Sez. App. siciliana, n. 90 del 2024), ritiene di poter definire il giudizio resolvendo la questione interpretativa concernente l'ambito applicativo dell'art. 53, comma 7 e 7 bis del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i. al caso in esame, nell'ambito del quale è stata chiesta, in riforma dell'impugnata sentenza, la condanna dell'odierno appellante per aver agito in violazione dell'art. 53, commi 7 e ss. del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i., non avendo richiesto all'ente di appartenenza l'autorizzazione all'assunzione degli incarichi conferito dal Comune di Riposto e poi non ha riversato al Comune di Belpasso, cagionando a quest'ultimo un

danno pari all'ammontare dei compensi percepiti e non riversati.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dover confermare le corrette argomentazioni svolte nell'impugnata sentenza, compendiabili nel fatto che, nel caso in esame, l'odierno appellato si trovava nella condizione di avere un rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno col comune di Belpasso, il ch  comportava – ai sensi dell'art. 53, c. 1, del d.lgs. 165/2001 – l'esclusione dell'applicazione dei commi dal 7 al 13 dell'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i.

E' pur vero che – a rigore - ai sensi dell'art. 92, comma 1, secondo periodo del TUEL, *“I dipendenti degli enti locali a tempo parziale, purch  autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, possono prestare attivit  lavorativa presso altri enti”*, previsione peraltro anticipata anche dall'art. 1, c. 58 bis, della l.n. 662 del 1996 e s.m.i., a mente del quale *“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 attivit  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”*.

E tuttavia, le argomentazioni poste a fondamento del primo motivo

d'appello non sono idonee a escludere la correttezza delle conclusioni del giudice di primo grado.

In primo luogo, occorre osservare che i fatti principali dedotti con l'appello, ossia la violazione di un divieto assoluto di svolgere attività vietata (art. 60 del d.P.R. n. 3 del 1957), fondano una contestazione concernente una condotta di natura commissiva, e pertanto non sono compatibili con quelli oggetto dell'atto di citazione, attinenti alla violazione di un obbligo di riversamento di tipica natura omissiva.

In tale prospettiva, il motivo denuncia evidenti limiti d'ammissibilità della relativa prospettazione ex art. 193, c.g.c.

In secondo luogo, il capo della motivazione secondo cui la violazione dell'art. 56 bis della l. 662 del 1996 non sarebbe assistita dalla sanzione della ripetizione dei compensi percepiti si rivela coerente con la normativa vigente, in quanto, come detto, l'art. 53, c. 1 del d.lgs. 165/2001, esclude l'applicazione dei commi dal 7 al 13 dell'art. 53 del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i. ai dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno.

Infatti, a fronte di un'eventuale omissione della richiesta di autorizzazione da parte dei dipendenti a tempo parziale, contrariamente a quanto avviene ordinariamente per i dipendenti a tempo pieno, l'Ordinamento esclude espressamente (art. 53, c. 1, d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i.) sia un obbligo di riversamento (comma 7), sia una responsabilità amministrativa per 'omesso riversamento' (SSRR 26/2019/QM/PROC). D'altronde, atteso il regime di tempo

parziale, sarebbe inconfigurabile un 'obbligo di esclusiva' da risarcire nei tassativi termini indicati dall'art. 53, c. 7 e 7 bis del d.lgs. 165 del 2001 e s.m.i.

Non ha pregio, infine, il rilievo della Procura secondo il quale *"le conseguenze derivanti dalla violazione dei limiti interni o esterni della norma speciale non abbisognano di una specifica norma sanzionatoria giacché la condotta non scriminata dalla norma speciale, come appunto avvenuto nel caso di specie, ricade nell'alveo del divieto posto dalla norma generale"*.

Infatti, non si può invocare a fondamento di un'ipotesi accusatoria un obbligo di versamento violato e poi ritenere che la previsione normativa dell'obbligo stesso sia 'superflua' ai fini della configurabilità dell'ipotesi di responsabilità, per la contraddizione che non lo consente.

Ne consegue che, nel caso in esame, non si configura alcuna violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis TUPi e, pertanto, il primo motivo d'appello deve essere respinto.

Il rigetto del primo motivo d'appello comporta l'assorbimento degli altri motivi, che del pari si intendono respinti.

2. – Tutto quanto sopra considerato e ritenuto, il Collegio respinge l'appello in epigrafe.

Le spese di giustizia del presente grado seguono la soccombenza ex art. 31 del c.g.c. e sono liquidate in base ai parametri ministeriali, disciplinati dal DM 55/2014 aggiornati al D.M. n. 147 del 13/08/2022, di seguito nel dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe.

Le spese di lite, pari ad euro 3000,00 sono poste a carico del Comune di Belpasso.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 06.03.2025

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Cons. Marco Smioldo

Pres. Vincenzo Lo Presti

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 03/04/2025

Il Funzionario preposto

Dott.ssa Pietra Allegra

F.to digitalmente