

I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza

Cassazione Civile - Sez. Unite - Sentenza 22 dicembre 2015 , n. 25769

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. Federico Roselli - Primo Pres.te f.f. -
Dott. Giovanni Amoroso - Presidente Sezione -
Dott. Vittorio Nobile - Consigliere -
Dott. Angelo Spirito - Consigliere -
Dott. Lina Matera - Consigliere -
Dott. Antonio Didone - Consigliere -
Dott. Pietro Curzio - Consigliere Rel. -
Dott. Annamaria Ambrosio - Consigliere -
Dott. Antonio Greco - Consigliere -
ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 25769/2015

sul ricorso 14409-2014 proposto da:

T. R., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA BARBERINI 29, presso lo studio dell'avvocato Manfredi Bettoni, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Giovanni Spadea, per delega a margine del ricorso;
- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BAIAMONTI 25;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 406/2014 della CORTE DEI CONTI - 1° SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE - ROMA di ROMA, depositata il 13 marzo 2014;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 3 novembre 2015 dal Consigliere Dott. Pietro Curzio;

udito l'Avvocato Manfredi Bettoni;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Renato Finocchi Ghersi, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La Procura presso la Corte dei conti della Lombardia convenne in giudizio T. R. esponendo che la stessa, dipendente del Ministero della Giustizia in servizio a presso la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, aveva svolto attività retribuita in favore di terzi senza aver ottenuto la relativa autorizzazione. Detta attività era risultata correlata ad una serie di condotte criminose, tra le quali la sistematica intromissione illecita nel sistema informatico protetto della Procura (R.E.GE.) per l'acquisizione di notizie da passare ai soggetti interessati in cambio di utilità di varia natura, così integrando le fattispecie criminose della corruzione propria e di favoreggiamento personale.

2. All'esito delle indagini venivano contestati alla T. R. i reati di cui agli artt. 615-bis, 319, 236, 378 e 479 c.p. e la dipendente veniva quindi licenziata con provvedimento disciplinare del 28 aprile 2010. Ella, a sua volta, formalizzava le dimissioni e patteggiava la pena di un anno e sette mesi di reclusione.

3. La Procura regionale della Corte dei conti chiedeva il risarcimento di una serie di danni, fra i quali il danno diretto per violazione dell'art. 53, settimo comma, d. lgs. 165 del 2001, per euro 69.950,00 a titolo di introiti illecitamente percepiti in assenza di autorizzazione a svolgere lavori esterni all'amministrazione e il danno all'immagine dell'amministrazione della giustizia quantificato in 22.105,68 euro.

4. La Corte dei conti dichiarava l'insussistenza della sua giurisdizione con riferimento al danno da violazione dell'art. 53 d. lgs. 165 del 2001, mentre condannava la T. R. alla rifusione del danno da lesione all'immagine della amministrazione.

5. La T. R. proponeva appello, assumendo che nella fattispecie mancava il collegamento al reato, basandosi la decisione su di una sentenza di patteggiamento. Sollecitava il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TUE alla Corte di giustizia europea per contrasto con il diritto dell'UE della possibilità di fondare su di una sentenza di patteggiamento la responsabilità contabile.

6. La Procura proponeva invece appello con riferimento alla esclusione della sussistenza della giurisdizione contabile.

7. La prima sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti, con sentenza pubblicata il 13 marzo 2014, ha respinto l'appello della T. R. ed accolto quello della Procura. Ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di violazione dell'art. 53, comma 7, d. lgs. 165 del 2001 e condannato la T. R. al pagamento della somma di 69.950,00 a tale titolo.

8. La T. R. chiede l'annullamento della sentenza per due motivi.

9. La Procura generale della Corte dei conti si è difesa con controricorso, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

10. Con il primo motivo la T. R. denuncia violazione degli artt. 103, comma 2, e 111, ultimo comma, Cost., 53, comma 7, e 63 d. lgs. 165 del 2001, 5 c.p.c., nonché 19, 18, 13 e 60 DPR 3/1957, perché la sentenza impugnata, affermando la giurisdizione contabile, e non quella dell'AGO, non si sarebbe accorta che fatti oggetto della controversia sono anteriori alla entrata in vigore del comma 7-bis dell'art. 53 d. lgs. 165 del 2001.

11. Il motivo non è fondato.

12. La legge n. 190 del 2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione") ha aggiunto il comma 7-bis all'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (t.u. pubblico impiego), articolo che disciplina incompatibilità e cumulo di impieghi ed incarichi dei dipendenti dello Stato o di altri enti pubblici.

13. Il settimo comma, di tale articolo, afferma il principio per cui i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. La norma prevede poi che, in caso d'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 di bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

14. Il comma 7-bis, ha aggiunto la seguente regola concernente i profili processuali: "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".

15. La legge che ha aggiunto questo comma è successiva ai fatti oggetto della causa. Si pone così il problema di stabilire se fatti precedenti alla nuova disposizione siano o meno soggetti alla medesima regola che afferma la responsabilità erariale e la giurisdizione della Corte dei conti.

16. La risposta deve essere positiva, perché in realtà tale regola era stata già affermata dalla giurisprudenza. In particolare, Cass., sez. un., 22688 del 2011, si era così espressa: "secondo la giurisprudenza di queste Sezioni unite, la giurisdizione della Corte dei conti

in materia di responsabilità amministrativa presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto d'impiego o di servizio, debba rispondere del danno da lui causato con azioni od omissioni commesse in violazione non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli ad esse strumentali (C. cass. nn. 2628 del 2002 e 28540 del 2008);

nel caso di specie il Procuratore Regionale ha, come si è visto, giustificato la sua azione con la violazione, da parte del....., del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'Amministrazione i compensi per essi ricevuti;

trattasi 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;

la loro violazione può essere pertanto addotta come fonte di responsabilità amministrativa capace di radicare la giurisdizione della Corte dei conti;

a questo proposito risulta irrilevante ogni questione attinente al tipo ed all'ammontare del danno (diverso da quello all'immagine) concretamente indicato dal Procuratore Regionale, in quanto si tratta di problemi concernenti il merito e, cioè, i limiti interni e non quelli esterni della "potestas iudicandi" della Corte dei conti;

una conclusione del genere non suscita nessun dubbio di legittimità costituzionale, perché contribuisce ad assicurare il buon andamento degli uffici, non distoglie i dipendenti dal loro giudice naturale (che per quanto riguarda la responsabilità amministrativa è, per l'appunto, la Corte dei conti) e non li sottopone ad alcuna irragionevole disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati, che in quanto estranei all'Amministrazione non si trovano nella medesima posizione di quelli pubblici;

va pertanto dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti".

17. La nuova norma si limita quindi a confermare un orientamento della giurisprudenza, sicuramente consolidato in quanto affermato dalle sezioni unite.

18. E' uno di quei casi in cui il legislatore sceglie di fare proprio un orientamento giurisprudenziale e, pertanto, tra giurisprudenza e legislazione si delinea un rapporto di continuità regolativa. La scelta del Parlamento non innova, ma trasforma in disposizione legislativa quella che era un'elaborazione ermeneutica.

19. La conseguenza nel caso concreto è che la regola valeva anche al tempo in cui furono posti in essere i fatti di cui si discute. Del tutto ininfluenza è la circostanza che la sentenza delle sezioni unite riguardasse la responsabilità di un magistrato, dipendente pubblico non contrattualizzato. Infatti, ai fini qui considerati, la posizione dei dipendenti contrattualizzati è del tutto assimilabile a quella dei dipendenti contrattualizzati.

20. Deve pertanto essere respinto il motivo con il quale la ricorrente chiede che la sentenza sia annullata e che sia dichiarata il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

21. Il secondo motivo concerne invece la condanna al risarcimento del danno all'immagine. La T. R. denuncia violazione degli artt. 111 Cost., 267 e 6 nn. 1, e n. 3 TFUE Lisbona, nonché il preambolo e l'art. 48 della CEDU in relazione all'art. 117 Cost. per aver la Corte dei conti disatteso l'istanza di rinvio pregiudiziale negando il rinvio e ritenendo pacifico che una pronuncia ex art. 444 c.p.p., costituisca un indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito.

22. In questo caso, la richiesta della ricorrente è così testualmente formulata nelle conclusioni a pag. 33 del ricorso: "codesta Corte di cassazione voglia accogliere.... il secondo mezzo di ricorso.... dichiarando la decisione di mancato rinvio come emessa in totale carenza di potere giurisdizionale e quindi da cassare con rinvio al giudice emittente per ottemperare al diritto comunitario".

23. La tesi della carenza di giurisdizione della Corte dei conti è infondata. Il giudice di merito ha facoltà di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, "qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto". Questa valutazione di rilevanza attiene al merito della decisione e la sentenza impugnata argomenta, nel merito, analiticamente il perché la condanna per danno all'immagine della ricorrente non discenda automaticamente ed esclusivamente dalla sentenza di patteggiamento della pena, ma dalla valutazione di un ben più ampio materiale probatorio, richiamando peraltro il principio, consolidato nella giurisprudenza contabile, per il quale il materiale istruttorio versato nel giudizio penale conclusosi con il patteggiamento è utilizzabile, ex art. 116, c.p.c., al fine di fondare il convincimento del giudice contabile in ordine alla sussistenza, in relazione ai medesimi fatti, degli elementi costitutivi della contestata responsabilità amministrativa.

24. Queste valutazioni rientrano nell'ambito dei poteri giurisdizionali della Corte dei conti e si collocano entro i limiti interni di quella giurisdizione, mentre il controllo della Corte di cassazione sulle sentenze della Corte dei conti può riguardare solo l'eventuale violazione dei limiti esterni di quella giurisdizione. Il ricorso, pertanto, con riferimento a questo motivo è inammissibile.

25. In conclusione, il ricorso deve essere rigettato.

26. La circostanza che il ricorso sia stato proposto in tempo posteriore al 30 gennaio 2013 impone di dar atto dell'applicabilità dell'art. 13, comma 1 quater, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, DPR 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, li 3 novembre 2015

IL PRESIDENTE
Federico Roselli

L'ESTENSORE
Pietro Curzio

Depositato in Cancelleria il 22 dicembre 2015

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
Paola Francesca Campoli