



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Guido RAIMONDI

Primo Presidente f.f.

R.G. 1343/2021

Biagio VIRGILIO

Presidente di sezione

Cron.

Mauro DI MARZIO

Consigliere

Rep.

Alberto GIUSTI

Consigliere Rel.

C.C. 24/5/2022

Aldo CARRATO

Consigliere

Antonietta SCRIMA

Consigliere

Corte dei conti

Enzo VINCENTI

Consigliere

Irene TRICOMI

Consigliere

Roberto Giovanni CONTI

Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 1343 del 2021 promosso da:

(omissis)

rappresentata e difesa dall'Avvocato (omissis)

e dall'Avvocato (omissis) , con domicilio eletto presso lo studio

del primo in (omissis)

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, con domicilio presso l'Ufficio in

(omissis)

- controricorrente -





per la cassazione della sentenza della Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, n. 238/2020, pubblicata il 23 ottobre 2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24 maggio 2022 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Procuratore Generale Aggiunto Luigi Salvato, che ha chiesto che la Corte rigetti il ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. – La Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti, con sentenza in data 11 aprile 2019, ha condannato la signora (omissis) assistente amministrativa di ruolo presso il Liceo (omissis), al pagamento, in favore del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, della somma di euro 175.741,31, oltre accessori, a titolo di responsabilità amministrativa per il danno erariale consistito nel mancato riversamento dei compensi percepiti per lo svolgimento, in violazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, di attività professionali di amministrazione condominiale e di gestione immobiliare.

2. – La Corte dei conti, Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, con sentenza resa pubblica mediante deposito in segreteria il 23 ottobre 2020, ha respinto l'appello proposto dalla signora (omissis).

2.1. – Nel rigettare l'eccezione sollevata dall'appellante, la Corte dei conti ha affermato di avere giurisdizione nella materia oggetto di controversia, giacché il comma 7-bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 190 del 2012, che tale giurisdizione





contempla, è applicabile ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge, ancorché per fatti commessi in epoca anteriore.

Il giudice contabile d'appello ha poi escluso che la competenza giurisdizionale della Corte dei conti si radichi solo nel caso in cui sia possibile individuare un danno ulteriore rispetto al mancato riversamento delle somme percepite in violazione del divieto di svolgere attività incompatibili. L'importo indebitamente percepito *aliunde* – ha affermato la Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello – deve considerarsi a tutti gli effetti quale *pecunia publica*, sicché l'omesso riversamento dello stesso nelle casse dell'Amministrazione integra un danno erariale da mancata entrata, pari *ex lege* all'ammontare del compenso stesso.

3. – Per la cassazione della sentenza della Corte dei conti, Seconda Sezione Giurisdizionale centrale d'appello, (omissis) ha proposto ricorso, con atto notificato il 13 dicembre 2020, sulla base di un motivo.

Ha resistito, con controricorso, il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, concludendo per il rigetto del ricorso.

4. – Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

Il Pubblico Ministero presso la Corte di cassazione ha depositato conclusioni scritte, chiedendo il rigetto del ricorso.

In prossimità della camera di consiglio la ricorrente ha presentato una memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Il motivo di ricorso denuncia il difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Secondo la ricorrente, la prestazione non autorizzata a favore di terzi non necessariamente implica un danno per l'Amministrazione





(ben potendo – come nel caso di specie – il pubblico dipendente aver correttamente adempiuto tutti gli altri obblighi lavorativi malgrado lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata). Nello specifico, l'azione spiegata dalla Procura regionale nei confronti della signora (omissis) sarebbe circoscritta alla sola obbligazione di riversamento e prescinderebbe dalla configurazione di un danno erariale, essendone omessi gli elementi costitutivi persino nella contestazione. Poiché il giudizio atterrebbe unicamente alle conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo del pubblico dipendente di denunciare la percezione di compensi da terzi, la relativa cognizione competerebbe al giudice ordinario.

La ricorrente sottolinea, inoltre, che la maggior parte delle condotte contestate sarebbe anteriore alla legge n. 190 del 2012, il cui art. 1, comma 42, ha inserito il comma 7-*bis* all'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, contenente la previsione secondo la quale 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.

Ad avviso della ricorrente, la giurisdizione contabile potrebbe prospettarsi solo quando alla contestazione del mancato riversamento delle somme nel bilancio dell'ente di appartenenza si accompagnino profili specifici e ulteriori di danno, che però devono essere diversi dal semplice svolgimento di attività non autorizzata e dal mancato riversamento dei compensi, e devono essere puntualmente contestati.

Secondo la ricorrente, avrebbe errato la Corte dei conti a esercitare una competenza giurisdizionale non sussistente: sia per l'anteriorità del conseguimento di gran parte delle entrate rispetto alla novella legislativa del 2012; sia perché la Procura non avrebbe allegato null'altro oltre all'omesso riversamento.





La difesa della signora (omissis) invocando l'art. 25 Cost., si duole infine che l'individuazione del plesso giurisdizionale finisca con il dipendere da chi – pubblica amministrazione o pubblico ministero contabile – eserciti per primo l'azione, laddove, ad avviso della ricorrente, la garanzia del singolo cittadino di non essere distolto dal proprio giudice naturale richiederebbe la precostituzione di un ordine preciso di competenze giurisdizionali.

2. – Il motivo è infondato.

3. – Sotto la rubrica "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi", l'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, prevede, al comma 7, che «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. ... 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.»

La disposizione del comma 7 è completata dal comma 7-bis, aggiunto dalla legge n. 190 del 2012.

Secondo quest'ultima norma, «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.»

Questa Corte regolatrice, con orientamento consolidato, ha statuito che l'azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei





conti. Tale regola di individuazione del giudice munito di giurisdizione vale anche se la percezione dei compensi si sia avuta in epoca precedente alla introduzione del comma 7-*bis*, essendo questa una norma ricognitiva del pregresso indirizzo giurisprudenziale favorevole alla giurisdizione contabile. Si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno. Si è inteso così tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interessi e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico (tra le molte, Cass., Sez. Un., 26 giugno 2019, n. 17124; Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2020, n. 415; Cass., Sez. Un., 9 marzo 2021, n. 6473; Cass., Sez. Un., 26 marzo 2021, n. 8570; Cass., Sez. Un., 5 novembre 2021, n. 32199; Cass., Sez. Un., 23 novembre 2021, n. 36205).

L'azione del Pubblico Ministero contabile trova dunque giustificazione nella violazione del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi e del conseguente obbligo di riversare all'amministrazione i compensi per essa ricevuti.

Tali prescrizioni sono chiaramente strumentali al corretto esercizio delle mansioni, essendo preordinate a garantirne il proficuo svolgimento attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, di impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti di istituto.

E poiché la previsione della giurisdizione contabile, ai sensi del richiamato art. 53, comma 7-*bis*, non ha portata innovativa, ma si pone in rapporto di continuità regolativa con l'orientamento giurisprudenziale, già delineatosi, favorevole alla giurisdizione del giudice speciale (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2015, n. 25769, che richiama Cass., Sez. Un., 2 novembre 2011, n. 22688), correttamente la sentenza impugnata ha ritenuto la domanda del Procuratore regionale attratta alla





giurisdizione della Corte dei conti, anche se la maggior parte dei compensi è stata percepita dalla signora (omissis) in relazione ad incarichi svolti anteriormente all'entrata in vigore della norma (art. 1, comma 42, della legge n. 190 del 2012) che detto comma 7-bis ha introdotto.

Né era necessario, perché la controversia ricadesse nella giurisdizione della Corte dei conti, che alla contestazione del mancato riversamento delle somme nel bilancio dell'ente di appartenenza si accompagnasse quella di profili specifici e ulteriori di danno, diversi dallo svolgimento di attività non autorizzata e dal mancato riversamento dei compensi (Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2021, n. 41169).

Difatti, il pubblico dipendente che svolga attività lavorativa remunerata, in assenza di autorizzazione della pubblica amministrazione di appartenenza, versa per ciò stesso in illecito, dal quale deriva, per immediata e diretta conseguenza di legge, l'obbligo di corrispondere alle casse dell'erario quanto percepito illegittimamente. Di conseguenza, acquisita la conoscenza dell'illecito, il Procuratore contabile correttamente esercita l'azione al fine di recuperare la posta di bilancio (destinata, per legge, ad apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti), lesa dal mancato versamento dell'incolpato (Cass., Sez. Un., 9 febbraio 2022, n. 4114).

4. – Non può essere condivisa la prospettazione della ricorrente che lamenta una violazione dell'art. 25 Cost., sotto il profilo della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, sul rilievo che “vuoi che l'esercizio dell'azione sia rimesso alla P.A. e vuoi che sia rimesso alla Procura contabile, il *petitum* è il medesimo mentre i giudici sono due”.

Osserva il Collegio che l'art. 25 Cost. non è violato quando, come nella specie, il giudice è designato in modo non arbitrario né *a posteriori*, ma direttamente dal legislatore in conformità ad attribuzioni che trovano la loro fonte direttamente nella Costituzione.

È la Costituzione, infatti, che – garantita a tutti la facoltà di agire in giudizio per la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive –





assegna l'esercizio della funzione giurisdizionale ai giudici ordinari e riconosce la giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge non è vulnerata dal concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile.

In generale, infatti, l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Cass., Sez. Un., 23 novembre 2021, n. 36205).

D'altra parte, con riguardo all'ipotesi che qui viene in rilievo, una volta che il procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla P.A. l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere – stante il divieto di *bis in idem* - una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale (Cass., Sez. Un., 26 giugno 2019, n. 17124, cit.; Cass., Sez. Un., 14 gennaio 2020, n. 415, cit.; Cass., Sez. Un., 8 luglio 2020, n. 14327).

Nella specie, non si è affatto di fronte ad una duplicità di azioni dirette a far valere, dinanzi a giudici diversi, la responsabilità del dipendente pubblico secondo la fattispecie tipizzata.





L'amministrazione datrice di lavoro non ha promosso alcuna domanda per ottenere il riversamento dei compensi dinanzi al giudice ordinario, ma ha notiziato la Procura regionale della Corte dei conti circa lo svolgimento, da parte della dipendente, in costanza di rapporto di lavoro e in assenza delle prescritte autorizzazioni, di prestazioni professionali extraistituzionali, segnalando l'indebita percezione e l'omesso riversamento.

La ricorrente finisce con l'invocare strumentalmente la garanzia del giudice naturale, per sottrarsi a qualsiasi azione nei suoi confronti, anche all'unica in concreto esperita dall'organo – il pubblico ministero contabile – che agisce nell'interesse della legge e dello Stato-comunità, secondo la propria configurazione istituzionale e ordinamentale.

5. – Il ricorso è rigettato.

6. – Non vi è luogo a pronuncia sulle spese nei confronti del Procuratore generale della Corte dei conti, stante la sua posizione di parte solo in senso formale. Il Procuratore generale, infatti, così come non può sostenere l'onere delle spese processuali nel caso di sua soccombenza, al pari di ogni altro ufficio del pubblico ministero, non può essere destinatario di una pronuncia attributiva della rifusione delle spese quando, come nella specie, soccombente risulti il suo contraddittore.

7. – Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è rigettato, ricorrono i presupposti processuali per dare atto – ai sensi dell'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, che ha aggiunto il comma 1-*quater* all'art. 13 del testo unico di cui al d.P.R. n. 115 del 2002 – della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per la stessa impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge n. 228 del 2012, dichiara la





sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13, se dovuto.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 24 maggio 2022.

Il Presidente

Guido Raimondi

