

**Civile Ord. Sez. U Num. 41169 Anno 2021**

**Presidente: VIRGILIO BIAGIO**

**Relatore: GIUSTI ALBERTO**

**Data pubblicazione: 22/12/2021**

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al NRG 24117 del 2020 promosso da:

ZANGRANDI Antonello, rappresentato e difeso dall'Avvocato Alfonso Celotto, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Emilio de' Cavalieri, n. 11;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINISTERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, con domicilio presso l'Ufficio in Roma, via Baiamonti, n. 25;

- controricorrente -

per la cassazione della sentenza della Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, n. 75/2020, pubblicata il 20 aprile 2020.





Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14 dicembre 2021 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 25 giugno 2018, ha condannato il prof. Antonello Zangrandi al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Parma, della somma di euro 76.195,50, oltre accessori, per avere trattenuto indebitamente i compensi percepiti, nel periodo dal 2006 al 2009, per lo svolgimento di attività extraistituzionale senza autorizzazione, in violazione dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001.

La Procura territoriale aveva contestato al prof. Zangrandi, nella sua qualità di ordinario di economia delle aziende pubbliche presso l'Università di Parma in regime di lavoro a tempo pieno dal 2006, lo svolgimento di diverse attività libero professionali in violazione della normativa che disciplina il regime di incompatibilità e di autorizzazione per i professori universitari a tempo pieno (art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001; art. 11 del d.P.R. n. 382 del 1980; disposizioni regolamentari in vigore *ratione temporis* presso l'Ateneo di Parma).

In particolare, preso atto che con decreti n. 1171 del 26 settembre 2013 e n. 106 del 27 gennaio 2014 il Rettore dell'Università aveva autorizzato, ora per allora, lo svolgimento di diversi incarichi libero professionali da parte del docente, il Pubblico Ministero aveva contestato al convenuto di aver trattenuto indebitamente i compensi percepiti per le restanti attività rimaste prive di autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.



La Sezione territoriale della Corte dei conti ha accolto la domanda del Pubblico Ministero, dopo aver ritenuto provata la responsabilità del prof. Zangrandi per l'omesso versamento dei compensi percepiti in violazione delle norme sull'incompatibilità, in relazione ad incarichi aventi natura non meramente scientifica e consultiva ma svolti con finalità di supporto a livello dirigenziale e manageriale degli enti conferenti e che necessitavano, pertanto, di specifica autorizzazione da parte dell'Università.

2. - La Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale d'appello, con sentenza resa pubblica mediante deposito in segreteria il 20 aprile 2020, ha respinto l'appello proposto dal prof. Zangrandi.

2.1. - La Corte dei conti ha innanzitutto affermato di avere giurisdizione nella materia oggetto di controversia, escludendo che a ciò sia di ostacolo il fatto che 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, sia sopravvenuto ai fatti di causa.

Il giudice contabile d'appello ha poi rigettato l'eccezione di intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno e ha affermato che tutti gli incarichi oggetto della pronuncia di condanna in primo grado necessitavano *ab origine* dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione.

3. - Per la cassazione della sentenza della Corte dei conti, Terza Sezione Giurisdizionale centrale d'appello, il prof. Zangrandi ha proposto ricorso, con atto notificato il 28 settembre 2020, sulla base di due motivi.

Ha resistito, con controricorso, il Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza 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 il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. - Il primo motivo di ricorso è rubricato "illegittimità della sentenza impugnata, in relazione all'art. 111, ottavo comma, Cost. e all'art. 360, primo comma, n. 1, cod. proc. civ., per difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla fattispecie considerata, trattandosi di fatti anteriori all'entrata in vigore della legge n. 190 del 2012 (art. 1, comma 42) che ha introdotto il comma 7-*bis* all'art. 53 d.lgs. n. 165 del 2001; violazione e falsa applicazione del suddetto art. 53, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 165 del 2001 in rapporto all'art. 11 disp. prel. cod. civ."

Il ricorrente sottolinea la portata innovativa della legge n. 190 del 2012 nella parte in 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 cui 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, con la conseguente inapplicabilità della norma ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore.

Osserva il ricorrente che, poiché gli incarichi non autorizzati contestati al prof. Zangrandi sono tutti ampiamente risalenti ad un periodo anteriore alla data di entrata in vigore della novella legislativa, dovrebbero valere le ordinarie regole di riparto della giurisdizione, con la sottoposizione di questa controversia legata alla ripetizione di quanto indebitamente percepito alla giurisdizione ordinaria.

Ad avviso del 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 (danno all'immagine, danno da sottrazione di energie lavorative), che però devono essere diversi dal semplice svolgimento di attività non autorizzata e dal mancato riversamento dei compensi, e devono essere puntualmente contestati al convenuto.

Secondo il ricorrente, avrebbe errato la Corte dei conti a rivendicare una competenza giurisdizionale non sussistente, in primo luogo per l'anteriorità dei fatti contestati rispetto alla novella legislativa del 2012, che non sarebbe una norma meramente confermativa di un preteso precedente indirizzo; in secondo luogo (e premessa, e incontroversa, la anteriorità dei fatti contestati rispetto al 2012) per l'assenza nel caso in esame di profili di danno all'immagine dell'Ateneo o di danno da disservizio, mai contestati al prof. Zangrandi nel corso del procedimento, al quale invece è sempre stato riconosciuto, dagli stessi organi dell'Università, il pieno assolvimento dei suoi compiti istituzionali, didattici, scientifici.

1.1. - Il motivo è infondato.

1.2. - 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, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse 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).

1.3. – L'azione del Pubblico Ministero contabile – come esattamente evidenziato dall'Ufficio del Procuratore Generale presso questa Corte nelle conclusioni scritte – trova dunque giustificazione nella violazione del dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli



incarichi extralavorativi e del conseguente (rafforzativo) obbligo di riversare all'amministrazione i compensi per essa ricevuti, costituendo, queste, 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, 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 i compensi sono stati percepiti dal prof. Zangrandi 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 (danno all'immagine, danno da sottrazione di energie lavorative), diversi dal semplice svolgimento di attività non autorizzata e dal mancato riversamento dei compensi.

2. – Con il secondo motivo (illegittimità della sentenza per denegata giustizia) il ricorrente si duole che la Corte dei conti abbia ommesso completamente di esaminare alcune censure sollevate dal prof. Zangrandi (in particolare, nel terzo motivo di diritto dell'atto di appello, punti 2, 3 e 4). Con tali censure era stato evidenziato come già l'art. 11, comma 5, del d.P.R. n. 382 del 1980 escludesse



l'incompatibilità con il regime di impegno a tempo pieno per le attività comunque svolte per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale, purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali. Ad avviso del ricorrente, sarebbero altresì assenti motivazioni in ordine alle ragioni per cui il giudice di appello avrebbe ritenuto di non condividere la tesi prospettata dalla difesa del prof. Zangrandi circa l'applicabilità, anche agli incarichi anteriori rispetto all'entrata in vigore dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010, del trattamento più favorevole introdotto dalla normativa sopravvenuta.

La sentenza impugnata, pertanto, sarebbe, ad avviso del ricorrente, "gravemente carente" sul piano della motivazione, in particolare su due punti della controversia, il che integrerebbe gli estremi del diniego di giurisdizione per mancanza da parte del giudice contabile rispetto al suo dovere di pronunciarsi su tutti i punti della controversia.

Questo difetto assoluto di valutazione su punti essenziali della controversia – deduce il ricorrente nella memoria illustrativa – avrebbe fortemente compromesso il diritto del prof. Zangrandi ad un giusto processo. La denunciata carenza – si sostiene – potrebbe essere considerata idonea ad integrare un motivo di giurisdizione, perché riguarderebbe non il contenuto sostanziale dell'esercizio della funzione, ma la sua stessa rispondenza formale ad un principio di giusto processo e di effettività del diritto di difesa.

2.1. – Il motivo è inammissibile.

2.2. – Il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti può essere proposto soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione (artt. 111, ottavo comma, Cost., 362 cod. proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. n. 174 del 2016) (Cass., Sez. Un., 19 marzo 2020, n. 7457; Cass., Sez. Un., 3 agosto 2021, n. 22140).





Come queste Sezioni Unite hanno già avuto modo di affermare (Cass., Sez. Un., 13 maggio 2020, n. 8848; Cass., Sez. Un., 19 aprile 2021, n. 10245; Cass., Sez. Un., 26 ottobre 2021, n. 30112), l'eccesso di potere denunciabile con ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione (che si verifica quando un giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, ovvero, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale) o di difetto relativo di giurisdizione (riscontrabile quando detto giudice abbia violato i limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici); e poiché la nozione di eccesso di potere giurisdizionale non ammette letture estensive, neanche limitatamente ai casi di sentenze abnormi, anomale ovvero caratterizzate da uno stravolgimento radicale delle norme di riferimento, il relativo vizio non è configurabile in relazione a denunciate violazioni di legge sostanziale o processuale riguardanti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (Cass., Sez. Un., 4 febbraio 2021, n. 2605).

E' naturale che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme ovvero qualsiasi vizio di attività processuale in cui il giudice possa incorrere nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull'esito della decisione, può essere letta in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame e se esamina e valuta tutti i punti essenziali della controversia.



Non per questo, però, ogni errore di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice è qualificabile come eccesso di potere giurisdizionale assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, quale risulta delineato dall'art. 111, ottavo comma, Cost. e dagli artt. 362 cod. proc. civ. e 207 del codice di giustizia contabile. Ne risulterebbe altrimenti del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice speciale verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che ha sui provvedimenti del giudice ordinario: ciò che la norma costituzionale e le disposizioni processuali dianzi richiamate non sembrano invece consentire (Cass., Sez. Un., 14 settembre 2020, n. 19085).

Si è ribadito (Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2018, n. 32773; Cass., Sez. Un., 9 aprile 2020, n. 7762) che la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali o processuali o dal vizio di omessa pronuncia, non concreta eccesso di potere giurisdizionale per omissione o rifiuto di giurisdizione così da giustificare il ricorso previsto dall'art. 111, ottavo comma, Cost.

Nella misura in cui riconduce ipotesi di *errores in iudicando* o *in procedendo* ai motivi inerenti alla giurisdizione, la tesi del concetto di giurisdizione in senso dinamico – ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza n. 6 del 2018 – comporta una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso, ai sensi del settimo e dell'ottavo comma dell'art. 111 Cost., e si pone in contrasto con tale disposizione costituzionale e con l'assetto pluralistico delle giurisdizioni stabilito dalla Carta fondamentale che, appunto per questo, ha sottratto le sentenze (del Consiglio di Stato e) della Corte dei conti al controllo nomofilattico della Corte di cassazione, stabilendo una riserva di nomofilachia in favore dei rispettivi organi di vertice delle due giurisdizioni speciali.



In materia di ricorso per cassazione avverso le sentenze del giudice speciale, integra il vizio di rifiuto dell'esercizio della giurisdizione l'affermazione – contro la *regula iuris* che attribuisce a quel giudice il potere di *dicere ius* sulla domanda – che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio è, in astratto, priva di tutela, allorché essa sia corredata dal rilievo della estraneità di tale situazione non solo alla propria giurisdizione ma anche a quella di ogni altro giudice; mentre, ove tale affermazione sia accompagnata dal riconoscimento dell'esistenza dell'altrui giurisdizione, ricorre un'ipotesi di diniego della propria giurisdizione, l'uno e l'altro vizio, peraltro, risultando i soli sindacabili dalla Corte di cassazione ex art. 111, ultimo comma, Cost., diversamente dall'erronea negazione, in concreto, della tutela alla situazione soggettiva azionata (Cass., Sez. Un., 6 giugno 2017, n. 13976).

2.3. – Poste tali premesse, non è sindacabile in questa sede il prospettato rifiuto o diniego di giurisdizione.

Il ricorrente denuncia, infatti, l'omesso esame da parte della Corte dei conti di alcune censure sollevate con il terzo motivo di appello, concernenti, per un verso, la contestata necessità dell'autorizzazione nel caso di incarichi conferiti da amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale e, per l'altro verso, l'applicabilità dell'art. 6, comma 10, della legge n. 240 del 2010, in virtù del principio di retroattività del trattamento sanzionatorio più favorevole, ritenuto riferibile anche all'illecito amministrativo.

Senonché, in tema di sindacato sulle decisioni della Corte dei conti per motivi inerenti alla giurisdizione, è inammissibile il ricorso che si fondi sulla mancata osservanza, da parte del giudice contabile, del suo dovere di pronunciarsi su tutti i punti della controversia, secondo le regole del giusto processo, trattandosi di un vizio che riguarda esclusivamente il sindacato sui limiti interni della giurisdizione, non potendosi configurare il rifiuto di giurisdizione (Cass., Sez. Un., 21 settembre 2020, n. 19675).



Infatti, il ricorso avverso la sentenza della Corte dei conti, con il quale si deduce l'omessa pronuncia su alcune censure veicolate con l'atto di appello, può integrare motivo inerente alla giurisdizione solo se l'omissione è giustificata dalla ritenuta estraneità delle questioni prospettate con i motivi di gravame alle attribuzioni giurisdizionali del giudice contabile, non quando, come nella specie, si prospetti come errore *in procedendo* (Cass., Sez. Un., 17 novembre 2016, n. 23395).

Affinché si abbia rifiuto o diniego di giurisdizione, occorre che una domanda sia stata proposta e che il giudice adito, nel declinare la giurisdizione, ritenga che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia in astratto priva di tutela ovvero riconosca che, sulla stessa, la competenza giurisdizionale spetti ad un giudice appartenente ad un diverso plesso.

Ne deriva che l'omessa pronuncia, da parte della Corte dei conti, in ordine ad alcuni profili della controversia oggetto dei motivi di appello, non è deducibile con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., risolvendosi in un mero *error in procedendo* in ordine alla censura elusa, a meno che il giudice contabile non abbia giustificato il proprio rifiuto di decidere adducendo l'estraneità delle questioni sollevate dall'appellante all'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali (Cass., Sez. Un., 4 ottobre 2021, n. 26841; Cass., Sez. Un., 11 ottobre 2021, n. 27546): ipotesi, questa, che non ricorre nella fattispecie in esame, non essendo d'altra parte la prospettata gravità della violazione ipotizzata dal ricorrente da sola sufficiente a far ridondare l'eventuale errore in superamento degli ambiti propri della giurisdizione del giudice speciale.

3. - Il ricorso è rigettato.

4. - 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 soc-



combenza, 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.

5. – 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 del 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 del 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 14 dicembre 2021.