

Focus

Responsabilità erariale per gli incarichi non autorizzati

di Arturo Bianco

Lo svolgimento di attività lavorative ulteriori alle dipendenze di pubbliche amministrazioni o di datori di lavoro privati da parte del personale pubblico è consentito solamente entro gli ambiti previsti dal legislatore.

La violazione di queste disposizioni determina il maturare allo stesso tempo sia di responsabilità amministrativa per i compensi percepiti sia di responsabilità disciplinare.

Siamo in presenza di disposizioni che sono da considerare riferite agli elementi essenziali della costituzione del rapporto di lavoro e, di conseguenza, la loro violazione deve essere ritenuta come dolosa, con i connessi effetti di prolungamento del termine iniziale della prescrizione. In questa direzione vanno in modo consolidato le indicazioni della giurisprudenza della Corte dei conti, da ultimo si può fare riferimento alle recenti sentenze della **Corte dei conti della Lombardia n. 177 del 10.6.2015 e della Corte dei conti, sezione di appello della Sicilia, n. 210 dello scorso 7.10.2015.**

1. Le indicazioni della Corte dei conti

Sulla base delle previsioni legislative, ci dice la sentenza della magistratura contabile siciliana, "il dipendente pubblico che indebitamente abbia percepito compensi per l'attività esterna non autorizzate risponde di responsabilità erariale per la semplice omissione del versamento in favore dell'amministrazione di appartenenza delle relative somme".

Ed ancora, leggiamo nella sentenza della Corte dei conti, sezione di appello della Sicilia, che "emerge con chiarezza che la norma è finalizzata a scoraggiare una condotta antiggiuridica ampiamente diffusa, mediante la sanzione della sostanziale disutilità -data la prevista spogliazione dei relativi proventi- della prestazione non autorizzata, integrata dall'obbligo della destinazione dei medesimi compensi all'amministrazione di appartenenza e ciò a prescindere dalla dimostrazione di effettivi nocumenti arrecati all'interesse patrimoniale della p.a.".

Nella stessa sentenza leggiamo che la

constatazione dello svolgimento per un lungo periodo di tempo di una seconda attività determina indizi che ci devono fare ritenere che siamo in presenza di "un doloso occultamento del danno", con effetti rilevanti sulla maturazione della prescrizione. Nella stessa direzione vanno anche i seguenti elementi: il fatto che il secondo rapporto di lavoro preesistesse all'atto della assunzione presso l'ente e che il dipendente abbia dichiarato espressamente e formalmente in tale circostanza che non sussistevano condizioni di incompatibilità, Sulla base di queste indicazioni, la sentenza trae la conclusione che il dipendente "è obbligato a versare tutti gli emolumenti, a lui dovuti per tali attività, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione d'appartenenza, affinché siano destinati ad incrementare il Fondo di produttività o fondi equivalenti". Tali risorse vanno destinate, in applicazione delle previsioni legislative, al fondo per la contrattazione decentrata dell'ente da cui il lavoratore dipende.

Nella sentenza della Corte dei conti della Lombardia leggiamo che "il dipendente pubblico che indebitamente abbia percepito compensi per l'attività esterna non autorizzate risponde di responsabilità erariale per la semplice omissione del versamento in favore dell'Amministrazione di appartenenza delle relative somme". Ed ancora, leggiamo che "emerge con chiarezza che la norma è finalizzata a scoraggiare una condotta antiggiuridica ampiamente diffusa, mediante la sanzione della sostanziale disutilità -data la prevista spogliazione dei relativi proventi- della prestazione non autorizzata, integrata dall'obbligo della destinazione dei medesimi compensi all'amministrazione di appartenenza e ciò a prescindere dalla dimostrazione di effettivi nocumenti arrecati all'interesse patrimoniale della PA". La sentenza anche in questo caso parla di condotta dolosa del dipendente.

2. Il dettato normativo

La principale norma di riferimento è l'articolo 53 del d.lgs. 165/2001. Le altre disposizioni, per molti versi analoghe, sono

contenute negli articoli 60 e 65 del d.P.R. 3/1957 e nell'articolo 1, comma 60, della legge 662/1996, c.d. legge finanziaria 1997. Esse stabiliscono il principio della esclusività delle prestazioni lavorative dei dipendenti pubblici, con ciò marcando una differenza rispetto al principio di carattere generale, cioè la non concorrenza. Questo principio conosce tre deroghe:

1. i dipendenti in part time fino al 50% possono svolgere ulteriori attività lavorative. Sulla base delle previsioni del d.lgs. 267/2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento locale) i dipendenti dei comuni e delle province possono avere financo un secondo rapporto di lavoro subordinato a part time in amministrazioni locali. Una disposizione di carattere speciale contenuta nel comma 557 della legge 311/2004, c.d. finanziaria 2005, consente ai dipendenti degli enti locali, previa autorizzazione del proprio ente, di essere utilizzati al di là dell'orario di lavoro da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, da comunità montane e da unioni di comuni. Il Consiglio di Stato ha chiarito che in questo caso l'orario massimo di utilizzazione da parte di altre p.a. è fissato in 12 ore settimanali. I dipendenti in part time fino al 50% possono essere iscritti ad albi professionali ed avere la partita Iva;
2. alcune attività che la dottrina ha definito come correlate allo svolgimento di diritti costituzionalmente garantiti, possono essere svolte senza autorizzazione. Tra esse ricordiamo la docenza, la formazione ed aggiornamento professionale per dipendenti pubblici, la cessione del diritto d'autore, la utilizzazione delle proprie invenzioni, le attività svolte per le organizzazioni sindacali, ecc;
3. le pubbliche amministrazioni possono autorizzare i propri dipendenti allo svolgimento di attività ulteriori. Anche se non precisato direttamente nella disposizione, si deve ritenere che queste autorizzazioni possono riguardare esclusivamente prestazioni che hanno un carattere occasionale; per cui

[Focus]

il possesso di partita Iva non si deve considerare possibile. Una eccezione riguarda lo svolgimento della attività di imprenditore agricolo a titolo non principale.

La citata sentenza della Corte dei conti, sezione di appello della Sicilia, ricorda inoltre i seguenti principi che si possono considerare insiti nella normativa:

- a) i lavoratori dipendenti delle p.a. non possono svolgere altre attività lavorative, sia di lavoro subordinato sia di lavoro autonomo. Ed ancora non possono svolgere altre attività sia presso altre p.a. (ivi comprese le prestazioni svolte presso altre p.a. in regione di pubblico impiego che in regime di diritto privato) o alle dipendenze di soggetti privati;
- b) è fatta salva la possibilità di svolgere tali attività previa autorizzazione ed a condizione che la stessa sia stata realmente concessa;
- c) i compensi percepiti in violazione di tale principio vanno versati al bilancio dell'ente da cui si dipende e devono essere destinati al fondo per la contrattazione decentrata.

Il citato articolo 53 del d.lgs. 165/2001 impone inoltre l'obbligo di trasmissione delle relative informazioni alla cd anagrafe delle prestazioni del Dipartimento della Funzione pubblica. Per cui gli elementi essenziali riferiti ad ogni incarico conferito a soggetti esterni (così come le autorizzazioni rilasciate a propri dipendenti allo svolgimento di prestazioni ulteriori) devono essere comunicati. La violazione di questa disposizione impedisce il conferimento di nuovi incarichi a soggetti esterni all'ente.

Va inoltre ricordato che, sulla base dei vincoli dettati dal d.lgs. 33/2013 le informazioni sugli incarichi conferiti vanno pubblicati sul sito internet dell'ente. La violazione di tale disposizione determina la maturazione di responsabilità dirigenziale, cioè il divieto della erogazione della indennità di risultato.

3. I Compiti delle amministrazioni

Le singole amministrazioni si devono dare un regolamento. Parte essenziale di tale documento è la individuazione delle attività che non possono essere svolte perché determinano un conflitto di interessi,

anche solo potenziale. Il vincolo ad adottare questo documento è stato ribadito dalla legge 190/2012, cd anticorruzione. Si deve ricordare che questo vincolo deve essere necessariamente applicato anche ai dipendenti in part time fino al 50%; da qui discende come conseguenza l'obbligo per cui anche tali dipendenti devono comunicare gli incarichi che hanno ricevuto. Appare necessario individuare il soggetto competente al rilascio della autorizzazione; di norma tale compito è attribuito al dirigente di riferimento e, per i dirigenti (ovvero negli enti che ne sono sprovvisti per i responsabili), al segretario. Si ricorda che la mancata autorizzazione equivale a diniego solamente per le attività svolte alle dipendenze di privati.

Sulla base del codice di comportamento i dipendenti devono comunicare i compensi che hanno percepito da privati. Tale vincolo si applica sia nel caso di personale a tempo pieno che in part time. Inoltre non possono svolgere attività, anche di lavoro autonomo, per privati nei cui confronti negli ultimi anni hanno esercitato poteri negoziali o sanzionatori o hanno stipulato contratti.