

Civile Ord. Sez. L Num. 8392 Anno 2019

Presidente: BRONZINI GIUSEPPE

Relatore: DE GREGORIO FEDERICO

Data pubblicazione: 26/03/2019

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 22936-2017 proposto da:

DEL SABATO RICCARDO e ZAFFIRO ANCONA S.R.L. in
persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliati in ROMA, VIA CRESCENZIO 65,
presso lo studio dell'avvocato BRUNO COSSU, che li
rappresenta e difende unitamente all'avvocato
GIOVANNI PAOLO BUSINELLO;

- ricorrenti -

2019

contro

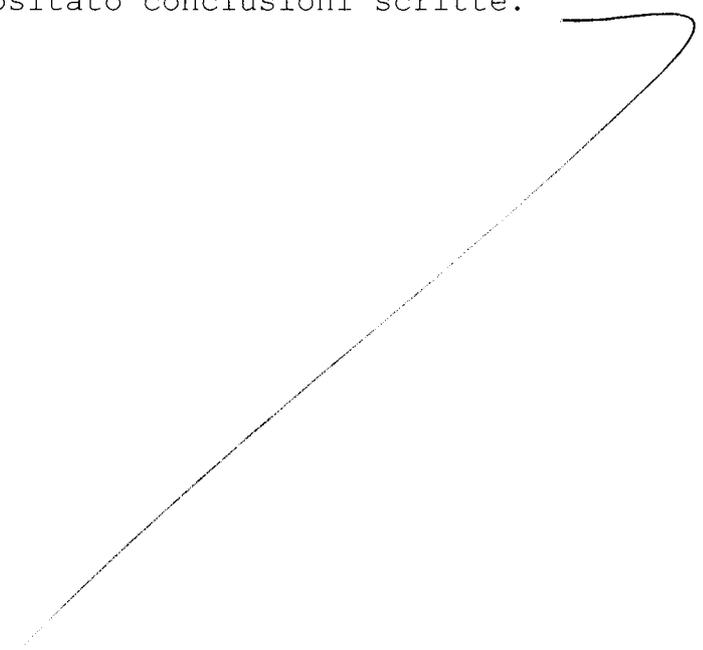
1156

AGENZIA DELLE ENTRATE, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa ex
lege dall'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, presso i
cui Uffici domicilia in ROMA, alla VIA DEI PORTOGHESI

N. 12;

- **controricorrente** -

avverso la sentenza n. 35/2017 della CORTE D'APPELLO
di ANCONA, depositata il 27/03/2017 R.G.N. 263/2016;
il P.M. ha depositato conclusioni scritte.



ORDINANZA interlocutoria

Con verbale notificato il 27 maggio 2011, redatto nei confronti della società ZAFFIRO Ancona S.r.l., di Riccardo DEL SABATO e di Gabriele RITOSSA la Guardia di Finanza - nucleo di polizia tributaria - di Ancona contestava, in relazione all'utilizzazione di prestazioni infermieristiche rese negli anni 2008 e 2009 da VILLANI Sebastiano, già dipendente pubblico presso l'Azienda Ospedaliera Universitaria Umberto I di Ancona, la violazione degli illeciti amministrativi di cui all'articolo 53 commi 9, nonché 11 e 15, del decreto legislativo n. 165/2001, per mancata richiesta di autorizzazione all'affidamento di incarico all'ente di appartenenza, nonché per omessa comunicazione dei compensi erogati. L'Agenzia delle Entrate di Ancona, quindi, emetteva l'ordinanza n. 8445 del 2013, applicando le sanzioni previste dalla legge in materia e ingiungendo, di conseguenza, il pagamento della somma di euro 32816,21 al DEL SABATO, quale autore della violazione di cui al cit. art. 53, co. 9, nonché di 18075,06 euro al RITOSSA, quale autore della violazione di cui all'articolo 53, commi 15 e 11.

Avverso l'ordinanza - ingiunzione gli intimati proponevano ricorso in opposizione davanti al Tribunale di Ancona, eccependo l'illegittimità della sanzione per omessa comunicazione dei corrispettivi pagati, derivante dall'incostituzionalità di cui al cit. art. 53, co. 11 e 15, e la decadenza ex articolo 14 della L. n. 689/1981, l'inapplicabilità della sanzione per omessa comunicazione di corrispettivi pagati, la non sanzionabilità della condotta di cui all'articolo 53, commi 9 e 11 (omessa richiesta di preventiva autorizzazione) per assenza di colpa di essi ricorrenti, instando quindi per l'annullamento dell'ordinanza opposta, ovvero in subordine per la rideterminazione del *quantum* ingiunto.

Nelle more del giudizio la Corte Costituzionale con sentenza n. 98 in data 29 aprile - 5 giugno 2015 dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 15, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui prevede che «*I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9*».

L'Amministrazione resistente, preso atto della suddetta pronuncia d'incostituzionalità, provvedeva all'annullamento in autotutela dell'ingiunzione impugnata, limitatamente alla sanzione applicata ai sensi del citato articolo 53, commi 11 e 15, disponendo di conseguenza lo sgravio integrale del ruolo emesso nei confronti del RITOSSA, instando per la cessazione della materia del contendere con riferimento alle ingiunzioni concernenti la violazione di cui al cit. art. 53, comma 15, ma per la conferma della gravata decisione nel resto, limitatamente, quindi, alle somme richieste per la violazione di quanto previsto dall'art. 59, comma 9.

Con sentenza n. 550 del 16 dicembre 2015 l'adito giudice del lavoro di Ancona rigettava l'opposizione, confermando la legittimità dell'ordinanza - ingiunzione riguardo alla sanzione applicata per la mancata richiesta, all'ente di appartenenza del suddetto VILLANI, dell'autorizzazione all'incarico ex articolo 53, comma 9, del Dl. vo n. 165/01.

Del SABATO Riccardo e ZAFFIRO Ancona S.r.l. appellavano la sentenza di primo grado, rinnovando le censure di decadenza ex articolo 14 della legge n. 689/81, e di non sanzionabilità della condotta di cui al cit. art. 53, co. 9 e 11 (omessa richiesta di preventiva autorizzazione) per assenza di colpa.

La Corte d'Appello di Ancona con sentenza n. 35 in data 26 gennaio - 27 marzo 2017 rigettava l'interposto gravame, con conseguente condanna delle parti appellanti al rimborso delle ulteriori spese processuali, nonché con declaratoria della sussistenza dei presupposti relativi al versamento dell'integrazione del contributo unificato.

Secondo la Corte distrettuale, infatti, era infondata l'eccezione di decadenza, con riferimento al termine di giorni 90, previsto dall'art. 14 L. n. 689/81, dovendosi aver riguardo al definitivo compimento dell'attività istruttoria da parte dell'Autorità competente ad emettere l'ordinanza ingiunzione, allo scopo richiamando anche Cass. I civ., n. 9456 del 19/05/2004 (massimata nel senso che il termine per la contestazione all'interessato, stabilito, a pena di decadenza, dall'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, decorre, non già dal momento in cui il "fatto" è stato acquisito nella sua materialità, ma, dovendosi tener conto anche del tempo necessario per la valutazione della idoneità di tale fatto ad integrare gli estremi -

oggettivi e soggettivi- di comportamenti sanzionati come illeciti amministrativi, da quando l'accertamento è stato compiuto o avrebbe potuto ragionevolmente essere effettuato dall'organo addetto alla vigilanza delle disposizioni che si assumono violate. Qualora, pertanto, il soggetto abilitato a riscontrare gli estremi della violazione sia diverso da quello incaricato della ricerca e della raccolta degli elementi di fatto, l'atto di accertamento non può essere configurato fino a quando i risultati delle indagini svolte dal secondo non siano portati a conoscenza del primo, dovendo escludersi che le attività svolte dai due diversi organi possano essere considerate unitariamente al fine di valutare la congruità del tempo necessario per l'accertamento delle irregolarità e, conseguentemente, la ragionevolezza di quello effettivamente impiegato dall'amministrazione. Da tanto derivava che, in tema di violazioni della disciplina dell'attività di intermediazione finanziaria, sanzionabili con pena pecuniaria amministrativa irrogata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze su proposta della Commissione nazionale per le società e la borsa, essendo la vigilanza delle norme, la cui violazione è sanzionata come illecito amministrativo, affidata appunto alla CONSOB, e non alla Banca d'Italia, non legittimata ad avviare il procedimento sanzionatorio, il momento iniziale di decorrenza del termine per la contestazione non poteva essere fatto coincidere con il deposito presso la Banca d'Italia della relazione ispettiva redatta, ad altri fini, dal Servizio di vigilanza della medesima Banca).

Di conseguenza, essendo nella specie la Direzione Provinciale dell'Agazia delle Entrate l'autorità competente ad emettere l'ordinanza - ingiunzione, risultava irrilevante la consegna della documentazione d'interesse ai Carabinieri per la Tutela della Salute di Ancona, *privi di competenza ad adottare l'ordinanza ingiunzione in materia di tutela del lavoro, di modo che ad avviso della Corte di merito tale risalente consegna non era idonea a determinare la decorrenza del termine*. Quindi, una volta accertato che era stata la Guardia di Finanza a notificare la locale Agazia delle Entrate e che la notifica del verbale di illecito amministrativo era stata eseguita in data 14 / 15 giugno 2011 a fronte di documentazione pervenuta in data 11 / 12 aprile 2011, doveva escludersi la decorrenza del termine di decadenza. Quanto, poi, alle altre doglianze di parte appellante, la Corte anconetana osservava come nella specie



non fosse stata superata la presunzione di colpa insita nella condotta omissiva ascrivibile al preposto e dunque al legale rappresentante della società, che non poteva limitarsi ad eccepire la buona fede da induzione in errore per l'asserita, ma non altrimenti documentata, affermazione di essere libero professionista, in base alle considerazioni sul punto svolte, richiamando tra l'altro Cass. lav. n. 2642 in data 8 marzo 2000 (segnatamente dove si è affermato che in materia di requisiti dell'elemento soggettivo ai fini della responsabilità per violazioni assoggettate a sanzioni amministrative, la previsione dell'art. 3, primo comma, della legge n. 689 del 1981 - attribuyente rilievo alla coscienza e volontà della azione o omissione, sia essa dolosa o colposa - postula una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso. La colpa, inoltre, deve ritenersi positivamente dimostrata, se la condotta rilevante ai fini della sanzione integra violazione di precise disposizioni normative).

La sentenza di appello, non notificata, è stata, quindi, impugnata mediante ricorso per cassazione dal dottor Riccardo DEL SABATO e dalla società ZAFFIRO Ancona S.r.l. con atto del 26 settembre 2017, affidato a due motivi, cui ha resistito l'Agenzia delle Entrate con l'Avvocatura Generale dello Stato mediante controricorso del 6 novembre 2017.

Fissata al 16 gennaio 2019 l'adunanza della Corte in camera di consiglio per la decisione, il Pubblico Ministero in sede con requisitoria scritta del 24 dicembre 2018 ha concluso per il rigetto del primo motivo di ricorso e per l'inammissibilità della seconda doglianza ex articolo 348 ter, co. 4 e 5, c.p.c. (c.d. *doppia conforme*).

Parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa datata 17 dicembre 2018, nonché *memoria aggiuntiva* datata 31 dicembre 2018 con allegata copia dell'ordinanza n. 33032 in data 25 ottobre - 20 dicembre 2018, con la quale altro collegio di questa Sezione Lavoro della Corte ha accolto il ricorso -con riferimento al primo e al secondo motivo, *nei limiti di cui in motivazione*, dichiarando inammissibile il terzo-proposto da DEL SABATO Riccardo, RITOSSA Gabriele e dalla S.r.l. ZAFFIRO San Lorenzo, contro l'Agenzia delle Entrate avverso la sentenza n. 401/14, pronunciata dalla Corte d'Appello di Ancona e pubblicata mediante deposito il 27 maggio 2014,



cassata di conseguenza con rinvio alla stessa Corte territoriale in diversa composizione.

In questo giudizio, parte ricorrente con il primo motivo ha sostenuto la competenza anche dei Carabinieri del NAS a svolgere gli accertamenti e la notificazione degli addebiti di cui poi all'opposta ordinanza ingiunzione, trattandosi di competenza attribuita ad essi come a tutti gli altri uffici di polizia giudiziaria dall'articolo 13 della legge numero 689 del 1981, negata invece dalla Corte territoriale, secondo cui la competenza nella specifica materia è riservata alla sola autorità legittimata ad emettere l'ordinanza ingiunzione. La doglianza, inoltre, di conseguenza riguarda anche la dedotta violazione e/o falsa applicazione dei commi terzo, quarto e sesto dell'articolo 14 della L. n. 689/81, nonché dell'art. 18 della stessa legge. *In conclusione, il cit. art. 13 attribuiva piena competenza nell'accertamento degli illeciti amministrativi agli ufficiali di polizia giudiziaria e quindi anche ai Carabinieri del Nas.*

Il secondo motivo di ricorso, invece, riguarda l'asserito *omesso esame* (ex art. 360 n. 5 c.p.c.) e la pretesa *omessa indicazione*, da parte della sentenza impugnata, del termine ritenuto congruo e ragionevole per l'effettuazione da parte dei Carabinieri del NAS dell'accertamento degli illeciti a scritti ad essi ricorrenti. Costoro, infatti, in primo grado avevano eccepito, reiteratamente pure in appello, la *decadenza della P.A. dal potere d'infliggere la sanzione amministrativa, poiché i Carabinieri, dopo 15 mesi dalla ricezione della relativa documentazione, non avevano ancora notificato l'accertamento degli illeciti, laddove il tempo ragionevole per eseguirlo non superava i due mesi, come dimostrato poi dal successivo accertamento compiuto dalla G.d.F.. Posto, quindi, che la notificazione dell'accertamento stesso andava eseguita entro 90 giorni dall'accertamento stesso, secondo i ricorrenti la notifica nel caso in esame sarebbe dovuta avvenire entro il periodo massimo di cinque mesi dalla ricezione degli atti, laddove i Carabinieri avevano lasciato trascorre quindici mesi senza procedere alla notificazione dell'accertamento eventualmente da loro eseguito, di modo che si era verificata la decadenza, quindi opposta.*

I fatti in questione riguardano, in effetti, la gestione, da parte della società ZAFFIRO Ancona, di una casa di riposo per anziani, per cui era stato intrattenuto un rapporto di

lavoro autonomo con il signor Sebastiano Villani, infermiere professionale, cui erano stati erogati compensi in ragione di € 9999,49 nel corso dell'anno 2009 e di € 10.913,92 nel 2010. Il Villani durante lo stesso arco temporale era alle dipendenze di ente pubblico, che non lo aveva autorizzato ad assumere incarichi diversi e che non aveva ricevuto comunicazione dei compensi erogati allo stesso dipendente, il cui rapporto di pubblico impiego era poi cessato il 15 maggio 2010.

Di conseguenza, in relazione l'anzidetto rapporto di lavoro autonomo vi erano state due indagini:

una prima da parte dei Carabinieri del NAS di Ancona (già incaricati dalla Procura presso la locale Sezione della Corte dei Conti al fine di esigere il danno erariale previsto dall'art. 53, comma 7 bis, del dl. vo n. 165/01), che avevano chiesto l'intera documentazione relativa al rapporto intercorso tra la società e di Villani, documentazione dagli stessi ricevuta in data 17 marzo 2010;

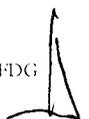
una seconda indagine, da parte della Guardia di Finanza di Ancona, che aveva chiesto la medesima documentazione, quindi ricevuta in data 11 / 12 aprile 2011. La notificazione della contestazione degli addebiti ex L n. 689 del 1981 non era stata mai eseguita dai Carabinieri, ma dalla sola Guardia di Finanza in data 14-15 giugno 2011, mediante consegna di un atto di accertamento datato 26 maggio 2011 (*processo verbale di accertamento e contestazione*).

Si sostiene, da parte ricorrente, che i Carabinieri stavano eseguendo un'attività parallela a quella poi svolta dalla Guardia di Finanza. I finanziari, invece, dopo circa un anno si erano occupati delle sanzioni per illeciti amministrativi relativi alle condotte dei privati, ai sensi dell'articolo 53, commi 9 e 15, dello stesso Dl. vo n. 165/01. I ricorrenti hanno, altresì, sostenuto che i suddetti militari verbalizzati operavano entrambi per il controllo della spesa pubblica: infatti la Guardia di Finanza intervenuta faceva parte del *gruppo tutela della spesa pubblica nazionale*, mentre i Carabinieri facevano parte del *comando per la tutela della spesa pubblica*, il tutto così come emergente dalle indicazioni contenute nell'ordinanza ingiunzione impugnata, di modo che *ambidue i corpi avevano operato per l'esecuzione delle disposizioni*

contenute nell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165, avendo inoltre lo stesso compito di ricostruire l'ammontare dei compensi pagati dalla ZAFFIRO al Villani.

Orbene, in relazione alla questione dell'anzidetta decadenza parte ricorrente, come già anticipato, ha segnalato l'ordinanza n. 33032 del 20/12/2018, pronunciata da altro collegio di questa Corte (medesima sezione lavoro), che ha cassato con rinvio altra sentenza, emessa dalla stessa Corte territoriale, pubblicata il 27 maggio 2014, concernente un caso pressoché identico a quello qui in esame, affermando, in sintesi, che l'illecito amministrativo consistente nel conferimento di incarichi retribuiti a dipendenti pubblici, in violazione dell'art. 53, comma 9, del d.lgs. n. 165 del 2001, non ha carattere tributario, in quanto la relativa sanzione, anche se irrogata da un ufficio finanziario, inerisce strettamente allo svolgimento del rapporto di pubblico impiego; ne consegue che il secondo periodo del predetto comma - ove è previsto che "all'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di Finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689" - deve essere interpretato nel senso che il legislatore non ha previsto alcuna attribuzione esclusiva di competenza in ordine all'accertamento degli illeciti ivi sanzionati in favore del Corpo della Guardia di Finanza, ma ha soltanto stabilito che il Ministero dell'Economia e delle Finanze vi provvede avvalendosi del Corpo in questione, proprio perché quest'ultimo dipende direttamente dal predetto Ministero, sicché un suo diretto coinvolgimento presumibilmente può consentire di abbreviare i tempi dell'accertamento stesso. Peraltro, resta salva la competenza generale - per l'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro - degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria, secondo quanto previsto dell'art. 13, comma 4, della l. n. 689 del 1981, cui il citato comma 9 rinvia.

Ad avviso di questo collegio sembra, invero, opinabile la succitata opzione interpretativa, la quale appare in effetti in contrasto con il tenore letterale della disposizione di legge, però speciale e successiva rispetto alla precedente disciplina ordinaria in materia d'illeciti amministrativi, dettata dalla L. n. 689/1981, la quale per



l'effetto dovrebbe considerarsi derogata dalla normativa specificamente prevista sul punto.

Infatti, il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), all'art. 53 (secondo il testo qui *ratione temporis* applicabile, rimasto in vigore dal 15-11-2009 al 27-11-2012), in tema di "incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi", così testualmente recita: << **1. Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'articolo 23 bis del presente decreto, nonché, 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. Restano ferme altresì le disposizioni di cui agli articoli 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, all'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498, all'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina.**

... omissis

2. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

OMISSIS

6. 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, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi

seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso. Sono esclusi i compensi derivanti: a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili; b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali; c) dalla partecipazione a convegni e seminari; d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate; e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo; f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita; f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione.

7. I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Con riferimento ai professori universitari a tempo pieno, gli statuti o i regolamenti degli atenei disciplinano i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione nei casi previsti dal presente decreto. **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.**

8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.



9. Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze.

10. L'autorizzazione, di cui ai commi precedenti, deve essere richiesta all'amministrazione di appartenenza del dipendente dai soggetti pubblici o privati, che intendono conferire l'incarico; può, altresì, essere richiesta dal dipendente interessato. L'amministrazione di appartenenza deve pronunciarsi sulla richiesta di autorizzazione entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta stessa. Per il personale che presta comunque servizio presso amministrazioni pubbliche diverse da quelle di appartenenza, l'autorizzazione è subordinata all'intesa tra le due amministrazioni. In tal caso il termine per provvedere è per l'amministrazione di appartenenza di 45 giorni e si prescinde dall'intesa se l'amministrazione presso la quale il dipendente presta servizio non si pronunzia entro 10 giorni dalla ricezione della richiesta di intesa da parte dell'amministrazione di appartenenza. Decorso il termine per provvedere, l'autorizzazione, se richiesta per incarichi da conferirsi da amministrazioni pubbliche, si intende accordata; in ogni altro caso, si intende definitivamente negata.

11. Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente.

12. Entro il 30 giugno di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti stessi nell'anno precedente, con l'indicazione dell'oggetto dell'incarico e del compenso lordo previsto o presunto. L'elenco e' accompagnato da una relazione nella quale sono indicate le norme in applicazione delle quali gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati, le ragioni del conferimento o dell'autorizzazione, i criteri di scelta dei dipendenti cui gli incarichi sono stati conferiti o autorizzati e la rispondenza dei medesimi ai principi di buon andamento dell'amministrazione, nonché le misure che si intendono adottare per il contenimento della spesa. Nello stesso termine e con le stesse

modalità le amministrazioni che, nell'anno precedente, non hanno conferito o autorizzato incarichi ai propri dipendenti, anche se comandati o fuori ruolo, dichiarano di non aver conferito o autorizzato incarichi. 13. Entro lo stesso termine di cui al comma 12 le amministrazioni di appartenenza sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su apposito supporto magnetico, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, i compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione dai soggetti di cui al comma 11.

14. Al fine della verifica dell'applicazione delle norme di cui all'articolo 1, commi 123 e 127, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni e integrazioni, le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, in via telematica o su supporto magnetico, entro il 30 giugno di ciascun anno, i compensi percepiti dai propri dipendenti anche per incarichi relativi a compiti e doveri d'ufficio; sono altresì tenute a comunicare semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti. Le amministrazioni rendono noti, mediante inserimento nelle proprie banche dati accessibili al pubblico per via telematica, gli elenchi dei propri consulenti indicando l'oggetto, la durata e il compenso dell'incarico. Entro il 31 dicembre di ciascun anno il Dipartimento della funzione pubblica trasmette alla Corte dei conti l'elenco delle amministrazioni che hanno ommesso di effettuare la comunicazione, avente ad oggetto l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza.

15. Le amministrazioni che omettono gli adempimenti di cui ai commi da 11 a 14 non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono. I soggetti di cui al comma 9 che omettono le comunicazioni di cui al comma 11 incorrono nella sanzione di cui allo stesso comma 9. 16. Il Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre di ciascun anno, riferisce al Parlamento sui dati raccolti, adotta le relative misure di pubblicità e trasparenza e formula proposte per il contenimento della spesa per gli incarichi e per la razionalizzazione dei criteri di attribuzione degli incarichi stessi.

16-bis. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica può disporre verifiche del rispetto delle disposizioni del presente articolo e dell'articolo 1, commi 56 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per il tramite dell'Ispettorato per la funzione pubblica. A tale fine quest'ultimo opera d'intesa con i Servizi ispettivi di finanza pubblica del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato>>.

Dunque, il dettato normativo non pare consentire alcuna interpretazione estensiva del precetto ivi contenuto (peraltro con integrale rinvio a tutte le disposizioni della L. n. 689/1981 e s.m.i.), laddove unica autorità competente in materia è stata individuata dal legislatore nel suddetto Dicastero (attuale Ministero dell'Economia e delle Finanze e per esso l'Agazia delle Entrate, evidentemente in base ad apposite



convenzioni e deleghe – nella specie ad ogni modo non è in discussione la competenza dell’Agenzia), al quale per testuale disposizione è attribuito il compito, non solo di infliggere la sanzione, ma anche di provvedere all’*accertamento* della violazione, *avvalendosi* della sola Guardia di Finanza, e non già di un qualsiasi ufficio di polizia giudiziaria. Il rinvio alle *disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689*, sembra, invece, da intendersi nel senso che le previsioni di tale normativa siano applicabili nei limiti in cui risultino compatibili con le precipue attribuzioni contemplate dalla disciplina speciale di cui all’art. 53 riguardo al Ministero al Corpo della G.d.F., che dallo stesso Ministero dipende in via amministrativa. La natura fiscale-erariale, in senso lato, della sanzione prevista dall’anzidetto comma 9, inoltre, sembra confermata dalla destinazione della somma riscossa per la violazione *de qua*, a favore delle *entrate del Ministero delle Finanze*.

Ad ogni modo, a conferma della specialità della disciplina dettata dal succitato art. 53, comma 9, va pure evidenziata la formulazione dello stesso art. 13 della L. n. 689/1981 (secondo il testo rimasto in vigore, in modo inalterato, dal 15 dicembre 1981), laddove, dopo il quarto comma (*All’accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ...*), il quinto e ultimo comma testualmente così stabilisce: <<E’ fatto salvo l’esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti>>.

Tale disposizione, di chiusura, di conseguenza andrebbe letta in modo coordinato con la successiva normativa, tra cui il dl. vo n. 165/2001, che come visto all’art. 53 riserva al solo Ministero poteri di *accertamento* e sanzionatori, con possibilità di *avvalersi* in proposito della Guardia di Finanza. Ne deriva che, in relazione alla violazione di cui è processo, la decadenza di cui all’art. 14 della L. n. 689/81 (che come da rubrica si riferisce espressamente alla *contestazione e notificazione*, mentre il precedente art. 13 riguarda gli *atti di accertamento*), per poter validamente operare dovrebbe presupporre un debito ed apposito accertamento, accertamento che di conseguenza, per effetto del combinato disposto di cui agli artt. 53, co. 9, del dl. vo n. 165 e 13 L. n. 689, sembra possibile ove compiuto soltanto da parte degli organi allo



Corte di Cassazione - copia non ufficiale

scopo qualificati, individuati dalla legge nel Ministero (ex Finanze – M.E.F. / Agenzia delle Entrate) – Guardia di Finanza. Dunque, la contestazione ex art. 14 appare possibile esclusivamente all’esito dello specializzato accertamento, all’uopo richiesto dal legislatore, momento unicamente dal quale, per l’effetto, decorre il termine di cui al primo comma dello stesso art. 14, entro cui va eseguita la notifica della contestazione (non avvenuta nell’immediatezza dell’accertamento), in mancanza di che si verifica l’estinzione prevista dall’ultimo comma del medesimo art. 14 (*L’obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti e’ stata omessa la notificazione nel termine prescritto*).

Pertanto, avuto riguardo al prospettato contrasto interpretativo, potenziale, potendosi ravvisare nella specie anche una questione di massima di particolare rilevanza, ex art. 374, co. 2, c.p.c., appare opportuno rimettere gli atti al Primo Presidente della Corte.

TANTO PREMESSO

La Corte ordina la trasmissione degli atti al Primo Presⁱdente per l’eventuale assegnazione del procedimento alle Sezioni Unite civili ai sensi dell’art. 374, comma secondo, cod. proc. civ.. -----