



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

CATERINA MAROTTA	Presidente
ANDREA ZULIANI	Consigliere-Rel.
IRENE TRICOMI	Consigliere
ROBERTO BELLÈ	Consigliere
NICOLA DE MARINIS	Consigliere

Oggetto:

Pubblico impiego. Obbligo di esclusiva. Incarico esterno. Ud.4/10/2023 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 28204/2017 R.G. proposto da:

Assessorato Turismo Comunicazione e Trasporti della Regione Siciliana, in persona dell'Assessore *pro tempore*, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ex lege*

- ricorrente -

contro

Ugo ARIOTI, domiciliato in Roma, viale dei Primati sportivi n. 21, presso lo studio dell'avv. Enzo Mannino, rappresentato e difeso dall'avv. Cristiano Dolce

- controricorrente -

Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore*,

- intimato -

avverso la Sentenza della Corte d'Appello di Palermo n. 1067/2017, depositata il 31.5.2017;

udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 4.10.2023 dal Consigliere Andrea Zuliani;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Carmelo Celentano, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.



FATTI DI CAUSA

La Corte d'Appello di Palermo – confermando sul punto la sentenza di primo grado del Tribunale della medesima città che aveva accolto la domanda del lavoratore – ha negato l'esistenza del credito vantato dall'Assessorato regionale siciliano indicato in epigrafe nei confronti del proprio dipendente, architetto Ugo Arioti, pari al compenso da questo percepito dal Comune di Palermo quale corrispettivo per prestazioni professionali svolte al di fuori del rapporto di pubblico impiego e senza autorizzazione del datore di lavoro. La Corte territoriale, accogliendo l'appello del Comune di Palermo, ha inoltre condannato l'Assessorato regionale a restituire al Comune il saldo finale del compenso dovuto al lavoratore, che l'ente locale aveva già versato direttamente al datore di lavoro.

Contro tale decisione l'Assessorato Turismo Comunicazione e Trasporti della Regione Siciliana ha proposto ricorso per cassazione affidato a un unico motivo. Il lavoratore si è difeso con controricorso. Il Comune di Palermo è rimasto intimato. La causa, inizialmente destinata alla trattazione in camera di consiglio, è stata rimessa, ai sensi dell'art. 380-*bis*, comma 3, c.p.c., alla pubblica udienza, nella quale è intervenuto il solo rappresentante del Pubblico Ministero.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo di ricorso si denuncia, con riferimento all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., «violazione e/o falsa applicazione del decreto legislativo n. 29/1993, art. 58, comma 7, come modificato dall'art. 26 del decreto legislativo n. 80/1998, per la ritenuta inapplicabilità *ratione temporis* della normativa citata all'incarico di direzione dei lavori svolto nel periodo successivo all'entrata in vigore dell'art. 26 del d.lgs. n. 80/1998».

L'amministrazione ricorrente lamenta che la Corte territoriale abbia dato rilievo decisivo al fatto che l'incarico professionale venne conferito al suo dipendente dal Comune di Palermo nel 1995 – dunque prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 80/1998 – e abbia



invece considerato irrilevante il fatto che l'attività professionale era
proseguita anche successivamente, fino al luglio del 2000.

2. Il controricorrente ha sollevato un'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso basata sull'assunto che esso sia stato proposto nei soli suoi confronti e non anche nei confronti del Comune di Palermo, appellante vittorioso per le stesse ragioni che hanno determinato il rigetto dell'appello dell'Assessorato regionale.

2.1. A prescindere da qualsiasi considerazione sulla fondatezza in diritto dell'eccezione, è pregiudiziale e assorbente il rilievo che non si giustifica in alcun modo l'assunto secondo cui il ricorso non sarebbe stato proposto anche nei confronti del Comune di Palermo, posto che questo è chiaramente indicato come soggetto intimato nell'intestazione («e contro ...») e che l'impugnazione è stata notificata anche nei suoi confronti.

3. Il ricorso è invece fondato nei termini e per le ragioni di seguito esposte.

3.1. La pretesa creditoria dell'Assessorato regionale siciliano nei confronti del proprio dipendente (per i compensi da lui già percepiti) e nei confronti del Comune di Palermo (per quanto ancora non versato al lavoratore) si basa sull'art. 58, comma 7, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato da art. 26 del d.lgs. n. 80 del 1998. In forza di tale disposizione, «I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. ... 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» (analoga disposizione è ora contenuta nell'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001).



3.2. La controversia origina dal fatto, del tutto pacifico, che il conferimento dell'incarico professionale dal Comune di Palermo all'attuale controricorrente risale al 1995 e, quindi, ad epoca anteriore all'entrata in vigore della disposizione invocata dall'Assessorato regionale (ed anche all'entrata in vigore della legge n. 662 del 1996, che, introducendo l'esplicito divieto per i dipendenti pubblici di assumere incarichi extralavorativi non autorizzati, qualificò la violazione di tale divieto come giusta causa di recesso del datore di lavoro, pur senza prevedere la conseguenza del trasferimento alla pubblica amministrazione del credito relativo al compenso per la prestazione professionale non autorizzata: art. 1, commi 60 e 61).

3.3. In base a tale sequenza cronologica, la Corte d'Appello ha ritenuto che l'Assessorato regionale fondasse la propria pretesa su una non prevista, e quindi non consentita, applicazione retroattiva della normativa sopravvenuta ad un contratto d'opera che si era già precedentemente perfezionato. I giudici del merito hanno sottolineato che tale contratto, pur avendo una fase esecutiva destinata inevitabilmente a protrarsi nel tempo (trattandosi di un incarico di progettazione edilizia e successiva direzione lavori), non è un contratto di durata (ovverosia un contratto in cui le parti hanno un preciso interesse alla durata nel tempo del rapporto).

Così ragionando, la Corte d'Appello ha individuato nel divieto contenuto nel novellato art. 58, comma 7, del d.lgs. n. 29 del 1993 una norma sulla conclusione del contratto d'opera da parte del pubblico impiegato, mentre esso è chiaramente scritto nei termini di un divieto di «svolgere incarichi retribuiti», ovverosia di una norma sull'esecuzione del contratto e non sulla sua stipulazione.

Non sono quindi in discussione la validità del contratto d'opera, né la liceità del comportamento del pubblico impiegato nel momento in cui assunse l'incarico. Si tratta, invece, di valutare la liceità e le conseguenze dell'aver continuato a svolgere l'incarico, senza chiedere la necessaria autorizzazione, anche dopo che la legge aveva



posto il divieto di «svolgere incarichi retribuiti». E, posta la questione in questi corretti termini, non vi è dubbio che l'attività professionale prestata dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 80 del 1998 sia assoggettata alla disciplina introdotta da tale testo normativo, senza che venga in gioco l'applicazione retroattiva della legge e senza che abbia alcun rilievo la (pur corretta) negazione che il contratto d'opera sia un contratto di durata.

3.4. Del resto, proprio in tal modo la questione era stata esplicitamente risolta dalla citata legge n. 662 del 1996, che per prima introdusse il divieto per i pubblici impiegati di svolgere attività retribuite esterne non autorizzate. Infatti, l'art. 1, comma 63, di quella legge stabilì una precisa data per l'entrata in vigore del divieto (1°3.1997), aggiungendo che «Entro tale termine devono cessare tutte le attività incompatibili con il divieto di cui al comma 60 e a tal fine gli atti di rinuncia all'incarico, comunque denominati, producono effetto dalla data della relativa comunicazione».

Il sopravvenuto divieto normativo avrebbe imposto al lavoratore di chiedere subito l'autorizzazione a proseguire nello svolgimento dell'incarico in corso e l'eventuale diniego avrebbe rappresentato, nel rapporto con il committente, una «giusta causa» di recesso dal contratto d'opera ai sensi dell'art. 2237, comma 2, c.c., con «diritto al rimborso delle spese fatte e al compenso per l'opera svolta, da determinarsi con riguardo al risultato utile che ne sia derivato al cliente».

3.5. A ben vedere, in virtù del chiaro disposto dell'art. 1, comma 63, della legge n. 662 del 1996, l'obbligo di chiedere l'autorizzazione e, in mancanza, di cessare l'attività incompatibile vigeva già a decorrere dal 1°3.1997, ma ciò non rileva nel caso in esame, perché l'Assessorato regionale siciliano ha svolto una domanda (pagamento in suo favore del compenso per la prestazione d'opera professionale) che trova il suo fondamento nel successivo d.lgs. n. 80 del 1998, che ha previsto per la prima volta siffatta specifica conseguenza per la violazione del divieto («salve le più



gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare») e che è entrato in vigore il 23.4.1998 (15 giorni dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'8.4.1998).

3.6. Il ricorso deve pertanto essere accolto, con rinvio della causa alla medesima Corte d'Appello di Palermo, la quale, in diversa composizione, dovrà verificare quali sono le attività professionali svolte per il Comune di Palermo dal dipendente dell'amministrazione regionale a partire dal 23.4.1998 e distinguere la quota dei compensi da lui maturati riferibile alle prestazioni rese in tale periodo. Con la precisazione, necessaria per neutralizzare la diversa indicazione che si legge in alcune parti del ricorso, che non ha alcuna rilevanza la data del pagamento dei corrispettivi dovuti al lavoratore; nel senso che sono dovuti alla pubblica amministrazione i compensi relativi a prestazioni rese dopo la data di riferimento, anche se già pagati precedentemente al lavoratore, e non sono dovuti i compensi maturati prima della data di riferimento, anche se pagati al lavoratore in un momento successivo.

4. Accolto il ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata, con rinvio alla Corte d'Appello di Palermo, in diversa composizione, perché decida anche sulle spese del presente giudizio di legittimità. Il giudice di rinvio si dovrà attenere al seguente principio di diritto: *«l'art. 58, comma 7, del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato da art. 26 del d.lgs. n. 80 del 1998 (e ora sostituito dall'art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001) che attribuisce all'amministrazione di appartenenza il diritto di ricevere il compenso dovuto al (o già percepito dal) proprio dipendente per le prestazioni da questo rese in violazione del divieto per il pubblico impiegato di svolgere, senza autorizzazione, attività retribuite per altri soggetti si applica a tutte le prestazioni rese dal dipendente dopo la sua entrata in vigore, anche se in esecuzione di incarichi da lui precedentemente assunti»*.

5. Si dà atto che, visto l'accoglimento del ricorso, non sussistono i presupposti, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del



d.P.R. n. 115 del 2002, per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello eventualmente dovuto per il ricorso a norma del comma 1-*bis* dello stesso articolo 13.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Palermo, in diversa composizione, anche per la decisione sulle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4.10.2023.

Il Consigliere estensore

Andrea Zuliani

Il Presidente

Caterina Marotta

