



**REPVBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO**

composta dai seguenti magistrati

Carlo <b>GRECO</b>	Presidente
Innocenza <b>ZAFFINA</b>	Giudice Relatore
Daniela <b>ALBERGHINI</b>	Giudice

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n° **31185** del registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Veneto nei confronti di **Giusti Paolo**, c.f. GSTPLA55H13G224B, nato a Padova il 13.6.1955, residente in Padova, via Bressanone 2/A, rappresentato e difeso dall'avvocato Ettore Squillace (c.f. SQLTTR53L11L736T), come da mandato a margine della comparsa di costituzione, elettivamente domiciliato presso O.S. S.G.B. Venezia, via Carrer 224, Mestre; qualsiasi comunicazione è da effettuarsi, come da dichiarazione del patrocinio, al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: [ettore.squillace@ ordineavvocatipadova.it](mailto:ettore.squillace@ordineavvocatipadova.it);

**VISTO** l'atto di citazione della Procura Regionale ritualmente notificato e depositato presso questa Sezione Giurisdizionale;

**VISTI** gli atti di giudizio;

**UDITI** nell'udienza del 14 ottobre 2020 il relatore Cons. Innocenza Zaffina, il rappresentante del pubblico ministero in persona del Vice Procuratore Generale Cons. Giancarlo Di Maio e, per il convenuto, l'avv. Ettore Squillace, i quali hanno concluso come da verbale.

### **FATTO**

**1.** Con atto di citazione ritualmente depositato e notificato, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il dott. Giusti Paolo dinanzi questa Sezione giurisdizionale per ivi sentirlo condannare al pagamento della somma di euro 57.979,40, in favore dell'ente Croce Rossa Italiana, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali decorrenti dal deposito della sentenza fino all'effettivo soddisfo ed alle spese di giustizia, queste ultime a favore dello Stato.

L'organo inquirente contestava al convenuto, dipendente medico della C.R.I. a tempo indeterminato, di aver cagionato un danno patrimoniale corrispondente ai compensi percepiti nel periodo 2011-2013, in conseguenza dello svolgimento di incarichi esterni, in assenza della prescritta autorizzazione.

I fatti contestati venivano segnalati in una denuncia effettuata del Servizio Trattamento economico del personale dell'ente C.R.I., dapprima inviata alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna (con nota del 15.2.2016) e poi, da quest'ultima trasmessa al competente

Ufficio Requirente (in data 17.2.2016). Dalla segnalazione emergeva quanto segue.

In seguito ad un esposto anonimo, erano stati effettuati approfondimenti presso l'Agenzia delle entrate che, in data 19.5.2014, evidenziava come il convenuto, nel periodo 2011-2013, avesse percepito redditi per attività svolte in studi di medicina generale. Ne era scaturito un intervento dell'Ufficio Procedimenti disciplinari che, avendo verificato l'assenza di autorizzazione per tali attività, aveva avviato un procedimento disciplinare. In particolare, venivano contestate da parte del Dirigente del Comitato centrale della C.R.I. plurime violazioni della normativa; contestazioni cui il dottor Giusti replicava con note del 10.6.2014 e del 25.6.2014. Con determinazione dirigenziale n. 129 del 1° luglio 2014, veniva comminata la sanzione del licenziamento senza preavviso (art. 16, co. 8 e 9, CCNL 2002/2005 e art. 55 *bis*, d.lgs. n. 165/2001). Il Tribunale di Venezia, con Ordinanza del 30.9.2015, dichiarava illegittimo il licenziamento, per mancato rispetto dei termini per l'attivazione dell'iter sanzionatorio, e disponeva la reintegrazione del dottor Giusti.

L'ente chiedeva in data 11.11.2015 al convenuto, senza alcun esito, la restituzione degli importi percepiti e non versati per le attività non autorizzate, ai sensi dell'art. 53, co. 7, d.lgs. n. 165/2001.

In seguito alla *notitia damni*, la Procura ha avviato proprie indagini, mediante plurime acquisizioni documentali presso gli enti nei confronti dei quali erano state prestate le attività, nonché presso l'Agenzia delle entrate. Veniva altresì conferita delega alla Guardia di Finanza di Padova; delega che si concludeva con la relazione del 19.6.2019. Un'ulteriore delega veniva affidata dalla

Presidenza del Consiglio dei ministri al Nucleo speciale anticorruzione della G.d.F. di Roma; delega che si concludeva con il deposito di una relazione in data 24.12.2018.

Dalle indagini emergeva che il convenuto era titolare di partita IVA dall'1.6.1994 e che svolgeva una serie di attività in dettaglio elencate in atto di citazione. Per tali prestazioni risultavano dichiarati redditi percepiti sia per l'anno 2011 sia per l'anno 2012. Dalla relazione del menzionato Nucleo speciale e della G.d.F. di Padova e della Guardia di Finanza di Padova emergevano ulteriori attività extra impiego riferite agli anni 2013 e 2014.

Ciò premesso, la Procura con atto dell'11.11.2019 comunicava al dottor Giusti invito a dedurre contestando, a titolo di danno, l'importo di € 65.352,54, per i compensi percepiti e non riversati in seguito alle attività non autorizzate in dettaglio elencate in atto di citazione (da pag. 5 a pag. 8).

Il convenuto, a mezzo patrocinio dell'avv. Squillace, replicava con deduzioni, nelle quali, pur non contestando lo svolgimento delle attività non autorizzate, argomentava circa l'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo, poiché in data 22.2.2014 aveva comunicato al proprio datore di lavoro di svolgere "attività libero professionale di medico chirurgo/istruttore corsi" mediante una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà. Inoltre, si evidenziava che la somma contestata a titolo di danno era comprensiva dell'IRPEF: pertanto, il legale del convenuto esibiva un prospetto da cui emergerebbe che i compensi per l'attività professionale al netto di IRPEF e IRAP dovrebbe essere di € 40.484,00.

Il dottor Giusti è stato poi sentito personalmente in data 24.2.2020 e, in tale occasione, ha ribadito la sussistenza della buona fede.

Pure alla luce delle deduzioni, la parte attrice ha ritenuto di ribadire in atto di citazione le contestazioni già esposte nell'invito a dedurre, fatta salva la rideterminazione dell'importo del danno.

In ordine agli elementi costitutivi della ipotizzata responsabilità amministrativo-contabile, la Procura regionale ha argomentato circa la sussistenza del rapporto di impiego/servizio tra il convenuto e la PA danneggiata, del nesso di causalità tra le condotte e l'evento lesivo arrecato alla C.R.I. (danno patrimoniale derivante dallo svolgimento di attività non autorizzate). È stata in particolare censurata la condotta del convenuto il quale, contravvenendo all'obbligo di esclusività, non ha successivamente provveduto al riversamento, in favore dell'Amministrazione di appartenenza, dei compensi percepiti per le attività non autorizzate.

Quanto allo svolgimento delle attività non autorizzate, la Procura ha richiamato la documentazione contabile in atti (ricevute fiscali, note di enti nei confronti dei quali il Giusti aveva prestato la propria attività, estratti conto), nonché la circostanza, che lo stesso convenuto non ha mai contestato, di aver svolto tali attività.

In relazione agli importi contestati, il Requirente ha esposto in una tabella (da pag. 19 a pag. 21 dell'atto di citazione) il dettaglio dei compensi percepiti, al lordo delle imposte, e ha precisato che da tali importi vanno detratte le imposte, mediante l'applicazione di un'aliquota percentuale, ricavata per ciascun anno, dal rapporto fra le stesse imposte versate (IRPEF e IRAP) e i

“ricavi attività professionale”. Ne conseguirebbe che il danno andrebbe determinato in € 57.979,40, anziché in € 40.484,00, come invece asserito dalla difesa del convenuto. Importo quest’ultimo che sarebbe stato ottenuto detraendo dai “ricavi attività professionale” nell’anno anche i “costi attività professionale”, oltre che le somme pagate a titolo di IRPEF e IRAP.

In relazione all'antigiuridicità della condotta, la Procura ha richiamato le norme che impongono l'esclusività del rapporto di pubblico impiego (art. 53, co. 2, 7, 7 *bis* d. lgs. n. 165 del 30.3.2001, art. 1, co. 5, l. 662/1996). Sono state altresì ritenute rilevanti, nel caso di specie, sia con riferimento all'antigiuridicità sia con riferimento all'elemento soggettivo del dolo, le previsioni contenute nella Circolare della C.R.I. Comitato Centrale – Dipartimento Risorse Umane – Organizzazione n. 24/2009 del 22.10.2009, nonché l'art. 11 del contratto di lavoro sottoscritto dal convenuto.

Riteneva il Requirente che fosse comprovata la sussistenza del dolo, in considerazione, da un lato, della chiarezza delle norme in materia, dall'altro, della sottoscrizione, nel contratto, della clausola in cui il convenuto aveva dichiarato di non trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità, richiamate dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001. Secondo la Procura, la condotta, anche laddove si dovesse escludere il dolo, sarebbe comunque connotata (in subordine) da colpa grave, poiché le disposizioni normative in materia sono agevolmente comprensibili, cosicché sussisteva l'obbligo del convenuto di effettuare le prescritte comunicazioni, senza che si potesse invocare la buona fede.

Il dolo, secondo il Requirente, non potrebbe essere escluso neanche alla luce della dichiarazione resa al proprio datore di lavoro in data 19.2.2014: in primo luogo, in quanto a quella data quasi tutte le attività contestate erano già state svolte in assenza della prescritta autorizzazione; in secondo luogo, perché la dichiarazione di generico tenore quanto alla tipologia di attività prestata, non precisava il *quantum* dei compensi percepiti. Una siffatta dichiarazione (resa su moduli predisposti dall'amministrazione) non si riferiva espressamente ai fatti contestati in atto di citazione, ovverosia a una "attività" libero professionale continuativa, espressamente vietata al medico dipendente a tempo pieno.

Il Requirente rilevava altresì che con nota dell'11.11.2015 la C.R.I. aveva chiesto al dipendente il versamento di quanto percepito in assenza di autorizzazione e ciononostante il convenuto non aveva mai adempiuto a tale onere.

**2. Con comparsa ritualmente depositata** presso questa Sezione giurisdizionale si costituiva in giudizio il convenuto, evidenziando, in via preliminare, di non voler contestare, né la ricostruzione della vicenda così come rappresentata dalla Procura regionale e, quindi, l'avvenuto svolgimento di attività professionale in contrasto con il rapporto di lavoro con la C.R.I., né l'avvenuta percezione di un indebito.

Tuttavia, in merito alla sussistenza del dolo, il patrocinio contestava che ne sia stata fornita la prova in atti, alla luce delle deduzioni difensive e della dichiarazione resa dal convenuto al proprio datore di lavoro.

Quanto alla mancata restituzione dell'indebitato, la stessa sarebbe stata motivata dall'indisponibilità manifestata dalla C.R.I. a rideterminarne il *quantum*, in base alle argomentazioni già dispiegate in sede di deduzioni.

Il patrocinio ha altresì ribadito, con riferimento all'importo del danno, che andrebbero detratti i costi sostenuti, in quanto le somme da riversare dovrebbero essere comprensive soltanto di quanto effettivamente entrato nella sfera patrimoniale del convenuto, in conseguenza dello svolgimento delle attività non autorizzate.

È stato infine chiesto l'esercizio del potere riduttivo a fronte del leale comportamento del dipendente (che ha sin dall'inizio riconosciuto la propria condotta *contra legem*), nonché del curriculum professionale che risulta confermato dall'encomio del Commissario Straordinario della C.R.I.

All'odierna udienza, sono comparsi per il convenuto l'avv. Ettore Squillace, e la Procura regionale, nella persona del Vice Procuratore Generale, cons. Giancarlo Di Maio, i quali hanno concluso come da verbale.

## **DIRITTO**

### **1. Oggetto del giudizio.**

L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa risarcitoria esercitata dalla Procura Regionale concernente un'ipotesi di danno erariale, asseritamente patito dalla Croce Rossa Italiana (d'ora in avanti individuata con l'acronimo C.R.I.), conseguente alla condotta illecita dell'odierno convenuto, dott. Paolo Giusti, dipendente con la qualifica di medico di secondo livello, assegnato (all'epoca dei fatti) alla Direzione Sanitaria Regionale Friuli Venezia Giulia e Veneto.

In particolare, la questione sottoposta alla Sezione concerne il danno erariale ascritto al convenuto, in conseguenza della prospettata violazione della normativa in materia di svolgimento di attività retribuita presso terzi, in assenza dell'autorizzazione prescritta dall'art. 53, co.7, d.lgs. n.165 del 2001. È stato in particolare rilevato l'inadempimento dell'obbligo di riversare alla propria amministrazione gli importi percepiti in base all'art. 53, co.7 bis, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

**2.** Va premesso, in via pregiudiziale, che, dopo alcune incertezze iniziali, è oggi pacifica la giurisdizione esclusiva di questa Corte sul mancato versamento delle somme dovute dal pubblico dipendente alla propria amministrazione ai sensi dell'art.53, co.7, d.lgs. n. 165, e che la disposizione di cui al comma 7 bis dell'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotta dalla legge n. 190 del 2012, nell'attribuire testualmente la giurisdizione alla Corte dei Conti, non riveste carattere innovativo, ma si pone in "rapporto di continuità regolativa" con l'orientamento giurisprudenziale già delineatosi, con la conseguenza che la regola da essa esplicitata a livello di fonte legale era valida anche in precedenza, sia nell'attuale che nella pregressa formulazione (anteriore alla novella apportata dalla l. n.190 del 2012), (cfr. Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, sentenza 3 febbraio 2020, n. 11, che richiama: Cass., sez. un., 14.1.2020 n. 415; id., sez. un., 26.6.2019 n.17124; id., sez. un., 2.11.2011 n.22688; id., sez. un., 22 dicembre 2015, n. 25769, in sintonia con, tra le altre, con sentenza C. conti, sez. Lombardia, 25 novembre 2014 n. 216).

**3. Merito della causa.**

In assenza di questioni pregiudiziali e preliminari proposte dalla difesa del convenuto, il Collegio può esaminare in punto di merito la vicenda descritta nella premessa in fatto.

Deve quindi procedersi alla verifica della sussistenza, nel caso concreto, degli elementi tipici della responsabilità amministrativa che, com'è noto, si sostanziano in un danno patrimoniale, economicamente valutabile, arrecato alla pubblica amministrazione, in una condotta connotata da colpa grave o dolo, nel nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso, nonché nella sussistenza di un rapporto di servizio fra coloro che lo hanno determinato e l'ente che lo ha subito.

**4.** È stato dimostrato dalla Procura regionale e non contestato dalla difesa il rapporto di servizio tra la C.R.I. e il convenuto, cui era stato conferito l'incarico di medico di secondo livello, assegnato alla Direzione Sanitaria Regionale Friuli-Venezia Giulia e Veneto.

**5.** Con riferimento all'elemento oggettivo del danno, la valutazione della relativa sussistenza nel caso di specie impone, in primo luogo, la ricostruzione del quadro normativo posto a presidio della fattispecie sottoposta al vaglio del Collegio.

Come già precisato nella premessa in fatto, l'art. 53, comma 7, del d. lgs. 165/2001 contiene prescrizioni preordinate a garantire il proficuo svolgimento delle mansioni dei pubblici dipendenti attraverso il previo controllo dell'Amministrazione sulla possibilità, per il dipendente, d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto. La sua violazione può essere addotta come fonte di responsabilità amministrativa idonea a

radicare la giurisdizione della Corte dei conti (cit. Corte di cassazione, SS.UU. n. 22688/2011 – n. 25769/2015).

La condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore, di cui al successivo art. 53, co.7 bis, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito e che deve essere versato in un apposito fondo vincolato. Dalla natura risarcitoria di tale responsabilità consegue l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c. (cfr. cit. Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, sentenza 3 febbraio 2020, n. 11).

Ciò premesso, è emerso dagli atti di causa che il convenuto ha svolto svariati incarichi, non affidati dalla propria amministrazione di appartenenza, per i quali non ha mai chiesto l'autorizzazione alla C.R.I. La carenza di una espressa richiesta dell'autorizzazione è una circostanza di fatto sostanzialmente non contestata, giacché né la Procura regionale, né il convenuto hanno allegato e/o esibito documenti da cui si evincesse che siffatta richiesta sia mai stata inviata all'Ente di appartenenza, né dal convenuto né dagli enti presso i quali lo stesso ha svolto la propria attività.

È incontestato, inoltre, che i compensi ricevuti non sono mai stati versati, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

**5.1** Alla luce di quanto sopra evidenziato, dalla condotta illecita del convenuto, consistente nello svolgimento di attività lavorative presso terzi non autorizzate e dall'omesso versamento dei compensi ricevuti alla C.R.I. è derivato il danno da mancata entrata. Tale danno è stato quantificato dalla Procura in complessivi € 57.979,40, importo equivalente ai compensi liquidati al convenuto per lo svolgimento degli incarichi non autorizzati e non versati all'amministrazione di appartenenza, al netto di IRPEF e IRAP.

Il dettaglio degli incarichi e l'importo dei compensi sono elencati in una tabella inserita nell'atto di citazione e che si riporta di seguito.

**A) Incarichi conferiti dal dr Drago Giampaolo odontoiatra in Albignasego (PD)**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
1. Assistenza anestesiologicala interventi odontoiatrici.	2011	601,81
2. Assistenza anestesiologicala interventi odontoiatrici.	2011	601,81
3 Assistenza anestesiologicala interventi odontoiatrici.	2012	601,81

**B) Incarichi conferiti da E.F.D.S. S.r.l. con sede in Casalecchio di Reno (BO)**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
1. Medico di guardia Pronto soccorso.	2011	8.112,50
2 Medico di guardia	2012	38.215,50

Pronto soccorso.

3. Medico di guardia	2013	4.536
----------------------	------	-------

Pronto soccorso.

4. Medico di guardia	2013	12.067,26
----------------------	------	-----------

Pronto soccorso

5. Medico di guardia	2014	3.964,50
----------------------	------	----------

Pronto soccorso.

6. Medico di guardia	2014	6.805,50
----------------------	------	----------

Pronto soccorso.

### **C) Incarichi conferiti da INAIL**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
---------	----------------	----------

Compensi certificazioni	2012	97,50
-------------------------	------	-------

Infortuni.

Compensi certificazioni	2012	65
-------------------------	------	----

Infortuni.

Compensi certificazioni	2012	27,50
-------------------------	------	-------

Infortuni.

### **D) Incarico conferito dal dr Fistarol Luciano odontoiatra in Selvazzano**

**(PD)**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
---------	----------------	----------

1. Assistenza anestesologica	2012	601,81
------------------------------	------	--------

interventi odontoiatrici.

### **E) Incarico conferito dal dr Fama Giovanni odontoiatra in Selvazzano**

**(PD)**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
1. Assistenza anestesiologicala interventi odontoiatrici.	2012	601,81

**F) Incarico conferito da Xevents S.r.l. con sede in Villorba (TV)**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
1. Assistenza medica gara	2013	320

**G) Incarico conferito Azienda Provinciale SS Trento**

Oggetto	Anno pagamento	Compenso
1. Assistenza medica alle Universiadi	2014	4.232.

Ne derivano, per ciascuno degli anni, i seguenti compensi lordi: **2011** €.9.316,12; **2012** €. 40.210,93; **2013** €. 16.923,26; **2014** €. 15.002, per un totale di €. 81.452,31.

Il Collegio ritiene condivisibili le modalità di quantificazione prospettate dalla Procura, che ha calcolato le imposte da sottrarre proporzionalmente, applicando ai corrispettivi annuali, al lordo, di cui sopra, un'aliquota percentuale ricavata, per anno, dal rapporto fra imposte (Irpef e Irap) versate e i "ricavi attività professionale" riportati nei prospetti prodotti dalla difesa. Ne conseguono le aliquote percentuali: anno 2011: 29,5; anno 2012: 33; anno 2013: 21,8; anno 2014: 25,1.

Quindi, le somme da riversare alla C.R.I. sono le seguenti:

- Anno 2011 €. 6.567,57 (9.316,12-2.748,55);
- Anno 2012 €. 26.941,33 (40.210,93-13.269,60);
- Anno 2013 €. 13.234 (16.923,26-3.689,26);

- Anno 2014 €. 11.236,50 (15.002-3.765,50).

L'importo da corrispondere alla C.R.I. a titolo di risarcimento è pertanto pari ad €. 57.979,40.

In altri termini, secondo il ragionamento svolto dalla Procura, possono essere sottratte dall'importo di danno esclusivamente quelle somme che sono state versate all'erario a titolo di imposta, in quanto acquisite, quale "beneficio patrimoniale" da altra amministrazione, secondo la nozione di finanza pubblica allargata. La *ratio* alla base della quantificazione del danno è stata ribadita in udienza dal PM, il quale ha confermato la domanda risarcitoria, pur richiamando la più recente giurisprudenza di questa Corte (SSRR in sede giurisdizionale, sentenza n. 24/QM/2020).

Non si ritiene invece accoglibile il diverso criterio proposto dal patrocinio del convenuto che, oltre alla detrazione delle imposte, ipotizza anche la detrazione dei "costi attività professionale". Ciò in quanto, come precisato anche dal PM in udienza, ove si tenesse conto di tali costi, finirebbero per riverberarsi sull'amministrazione danneggiata anche gli oneri sostenuti dal dipendente, nell'ambito di un'attività non autorizzata e, quindi, svolta *contra legem*.

6. Quanto all'elemento soggettivo, ad avviso del Collegio, le concrete circostanze addotte nel caso di specie disvelano, con nitidezza, la sussistenza del dolo del convenuto consistente nella consapevolezza e volontà dell'azione e dell'omissione e delle sue conseguenze dannose.

Ritiene in proposito il Collegio che sono rinvenibili in atti plurimi elementi indiziari, precisi e concordanti, che depongono per la sussistenza del dolo, sia con riferimento alla condotta consistente nello svolgimento *contra legem* delle

attività non autorizzate, sia in relazione all'omesso versamento dei compensi in favore della C.R.O.

Si è già argomentato circa la sussistenza delle norme in materia, le quali non soltanto sono da ritenersi chiare circa la necessaria richiesta di un'autorizzazione per lo svolgimento di attività in favore di terzi da parte di un dipendente di una pubblica amministrazione (nozione in cui sicuramente rientra la C.R.I., in quanto ente pubblico non economico, secondo la nozione esplicitata all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001), ma possono essere considerate note anche al convenuto, avuto riguardo alla fattispecie in esame.

Innanzitutto, come evidenziato dalla Procura, l'esclusività e i limiti alle attività esterne rappresentano principi alla base del rapporto di impiego con una pubblica amministrazione (art. 97, 98, Cost., decreto legislativo n. 165/2001) e il convenuto non poteva ignorarlo, considerate le circostanze di fatto evincibili dagli atti.

In particolare, ritiene il Collegio che la connotazione dolosa dello svolgimento *contra legem* di attività non autorizzate prestate in favore di terzi è evincibile da plurimi elementi sintomatici quali: 1) l'apertura di partita IVA, consapevolmente e abitualmente utilizzata per lo svolgimento delle attività non autorizzate (cfr. cit. Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, sentenza n. 11/2020 che a sua volta richiama C. conti, sez. III app., 23.10.2019 n.198; id., sez. Emilia Romagna n.150 del 2017; n. 204 del 2017, n. 209 del 2017 e n. 210 del 2017); 2) l'ampio periodo temporale interessato dalle attività, alcune delle quali prestate in molti dei mesi delle annualità

considerate, per intere giornate lavorative, sia in orari notturni che diurni (cfr. fatture emesse dalla E.F.D.S. s.r.l.); 3) l'elevato importo dei compensi percepiti; 4) la presenza di dichiarazioni rese anche a soggetti terzi circa l'insussistenza di incompatibilità, con l'impegno di comunicare future variazioni: in particolare, dichiarazioni in atti rese ad E.F.D.S. s.r.l. in data 19.5.2009 e 24.11.2011, quindi prima e successivamente alla stipula del contratto con la C.R.I.; 4) la sottoscrizione di un contratto nel quale espressamente erano richiamate le norme in materia di incompatibilità e di autorizzazione; 5) la presenza di una specifica Circolare del 22.10.2009 nel quale erano chiaramente definite le norme disciplinanti il regime delle autorizzazioni e le conseguenze in caso di mancanza di tali provvedimenti; 6) l'elevata qualifica ricoperta dal medico durante il periodo contestato; l'età anagrafica (all'epoca dei primi fatti contestati, nel 2011 aveva compiuto 56 anni) e la lunga e qualificata esperienza professionale nell'ambito del pubblico impiego, come evincibile dal curriculum vitae in atti (al 2.01.2011, il convenuto aveva maturato 26 anni di esperienza lavorativa presso la Ulss 17 della Regione Veneto, di cui 16 anni in qualità di dirigente sanitario di primo livello – fascia A); 7) il reiterato omesso versamento dei compensi percepiti all'amministrazione di appartenenza, nel corso del periodo contestato e successivamente, nonostante le richieste della C.R.I.

Dall'esame degli elementi probatori in atti, il Collegio ritiene di poter dedurre, in modo possibile e verosimile e secondo il criterio di giudizio del 'più probabile che non' (v. Cass. n. 9760 del 2015), che la condotta illecita contestata al convenuto sia connotata dal dolo, considerate le circostanze di

fatto sopra richiamate, che costituiscono il complesso patrimonio indiziario acquisito al giudizio e che il Collegio ha valutato alla stregua dell'art. 2729 c.c. esaminandone gravità, precisione e concordanza, formando il proprio libero convincimento ex artt. 115 e 116 c.p.c. (cfr. Corte dei conti, Sezione II Centrale d'appello, sentenza n. 252/2016 che richiama Cass. n. 840 del 2015). In altri termini, ritiene il Collegio che possa ragionevolmente sostenersi che, stanti la lunga e qualificata esperienza maturata dal convenuto nell'ambito del precedente rapporto di lavoro nel Servizio Sanitario Nazionale e l'elevata qualifica ricoperta anche nella C.R.I., il dottor Giusti conoscesse il tenore delle norme in materia di incompatibilità e di svolgimento di attività nei confronti di terzi (peraltro, comuni, sia nei principi generali sia nelle conseguenze della violazione, a tutte le amministrazioni pubbliche). In particolare, dal fatto che il dottor Giusti avesse maturato una lunga e qualificata esperienza nell'ambito del precedente rapporto con il Servizio Sanitario Nazionale, si può evincere che conoscesse la normativa in materia di incompatibilità o che comunque avesse la consapevolezza che, per svolgere le attività presso terzi, fosse necessario chiedere una specifica autorizzazione. Nonostante ciò, il convenuto non soltanto dichiarava nel contratto di lavoro da lui sottoscritto "...sotto la propria responsabilità di non trovarsi in alcuna delle situazioni di incompatibilità richiamate nell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165..." (cfr. art. 11 del contratto allegato al doc. 1 depositato dalla Procura), ma rendeva anche ai terzi alcune dichiarazioni in cui dichiarava, egualmente, di non trovarsi in situazione di incompatibilità (cfr. allegati alla Relazione alla Guardia di Finanza). Nello specifico, ciò avveniva nei confronti della

E.F.D.S., ovverosia il soggetto terzo con cui il convenuto aveva instaurato un rapporto di collaborazione di più lunga durata (da quanto evincibile in atti) e nei confronti del quale si può riscontrare un particolare impegno sia in termini di tempo dedicato, sia in termini di gravosità (nelle fatture depositate in atti si fa riferimento a intere giornate lavorative, sia in orari diurni che notturni). Da ciò si può evincere che il convenuto fosse pienamente consapevole di contravvenire alla normativa in materia, in quanto: a) svolgeva attività che non erano connotate da mera occasionalità (come nel caso di quelle prestate ad E.F.D.S. s.r.l.); b) non chiedeva alcuna autorizzazione alla C.R.I. prima dello svolgimento di tutte le attività contestate; c) dichiarava espressamente l'insussistenza di situazioni di incompatibilità (nei confronti della stessa C.R.I. e della E.F.D.S s.r.l.).

Non è stata inoltre fornita puntuale prova, come già evidenziato in precedenza, della pregressa conoscenza da parte della C.R.I. dello svolgimento di attività extra-lavorativa e del rilascio delle prescritte espresse e puntuali autorizzazioni (C. conti, Sez. giur. Lombardia, n. 214/2016 e n. 90/2017). In particolare, con riferimento alla dichiarazione resa con atto sostitutivo di notorietà in data 19.2.2014, il Collegio evidenzia innanzitutto che la stessa è stata resa quando la maggior parte delle attività non autorizzate era già stata prestate (tranne l'incarico quale medico di guardia al pronto soccorso iniziato l'8.4.2014). Inoltre, il Collegio, condividendo analogo orientamento giurisprudenziale, ritiene che non soltanto non sia sufficiente informare un soggetto, pure intraneo all'Amministrazione, o essere incaricato ufficiosamente, informalmente o al di fuori delle regole (circostanze di fatto

che non sono state comunque comprovate dalla difesa) per ritenere integrata la conoscenza o la conoscibilità dall'ente di appartenenza, ma occorre che detta informazione o richiesta non sia generica o rivolta ad un qualunque soggetto, seppure appartenente all'Amministrazione, e sia specificamente orientata ad ottenere l'autorizzazione di cui all'art. 53, comma 7 e ss. del d.lgs. 165/2001. Occorre, poi, che l'autorizzazione sia concessa quale effetto della valutazione della compatibilità dell'incarico esterno con l'interesse dell'Amministrazione (cit. Corte dei conti, II Sezione appello, n. 617/2018).

Alla luce di quanto sopra, ritiene il Collegio che la dichiarazione allegata dal convenuto alle proprie deduzioni non possa essere considerata alla stregua di una vera e propria richiesta di autorizzazione, non essendo specificato: a) il soggetto (all'interno della C.R.I.) al quale è indirizzata; b) i terzi presso i quali si intendeva (per il futuro) svolgere l'attività; c) i compensi da percepire.

Il convenuto si limitava a compilare un modulo prestampato di "dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà" dichiarando (barrando l'apposita casella) di svolgere attività professionali in qualità di "medico chirurgo/istruttore corsi" e non indicando alcun compenso, tanto che nell'apposita casella scriveva: "non valutabile/occasionale". Ritiene il Collegio che tale dichiarazione non soltanto non possa valutarsi alla stregua di una vera e propria richiesta di autorizzazione, ma denoti l'intenzione di dissimulare (anziché dichiarare) la natura delle attività professionali svolte, oltre che l'importo dei compensi percepiti.

Quanto alle attività già svolte nel periodo precedente alla predetta "dichiarazione", il Collegio ritiene di condividere l'orientamento

giurisprudenziale secondo il quale l'autorizzazione, oltre a dover essere formulata in forma scritta, deve essere presentata "prima" dello svolgimento dell'attività e non *ex post*, poiché l'amministrazione di appartenenza deve essere messa in grado di valutare l'incarico, sotto il profilo del potenziale conflitto di interessi e al fine di salvaguardare le energie lavorative del dipendente, indipendentemente dalla circostanza che questi abbia sempre regolarmente svolto la propria attività impiegatizia. La *ratio* della norma risiede infatti nei principi desumibili dagli articoli 97 e 98 della Costituzione e quindi nella tutela dell'imparzialità, efficienza e buon andamento, oltre che nei doveri di esclusività del servizio prestato.

Pertanto, il Collegio non ritiene che sia configurabile, come invece asserito dalla difesa, la buona fede o scusabilità della condotta del convenuto, ai fini del riconoscimento della colpa grave (e non dolo) e di una eventuale riduzione del danno al medesimo ascrivibile.

In primo luogo, la buona fede è senz'altro da escludere nel caso in esame, laddove frequenti sono state nel periodo considerato le prestazioni professionali rese e l'importo dei compensi percepiti in contropartita dal convenuto che aveva aperto apposita partita IVA.

Inoltre, come già rilevato, la effettiva conoscenza o la mera conoscibilità delle reiterate condotte illecite del convenuto da parte della C.R.I. non è comprovata in atti, laddove invece emerge che della numerosità, della frequenza, dell'impegno degli incarichi e dell'importo dei compensi la C.R.I. e i soggetti che avrebbero potuto svolgere un proficuo controllo non erano stati informati

né dal convenuto né dagli enti presso i quali erano stati svolti gli incarichi, almeno sino all'esito delle indagini che sono scaturite da uno scritto anonimo. Infine, in relazione alla già richiamata dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, anche sotto il profilo della mera conoscibilità delle attività prestate e quindi dell'avvenuta violazione della normativa da parte della C.R.I., valgono le considerazioni appena svolte, stante la completa assenza di indicazioni circa l'ampiezza, la natura delle attività svolte, i soggetti terzi nei confronti erano state svolte e i compensi ricevuti.

La condotta dolosa è viepiù riscontrabile nell'omesso versamento delle somme dovute, nonostante le reiterate richieste della C.R.I. Non vi è dubbio, infatti, che il danno arrecato alla C.R.I. possa configurarsi quale evento prefigurato e voluto, da parte del convenuto, stante la piena consapevolezza dei doveri di riversamento e delle conseguenze dannose che da tale inadempimento ne derivano. Come già precisato, la qualifica di medico di secondo livello impegnava il convenuto alla più scrupolosa conoscenza e alla massima osservanza della normativa, considerato che la fattispecie di "responsabilità erariale" tipizzata dalla legge è testualmente e chiaramente riferita alla "omissione del versamento del compenso" (conseguenza, quest'ultima, che discende *ex lege* dalla inosservanza del precetto normativo concernente il divieto di erogare e di avvalersi di prestazioni non previamente autorizzate dall'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico). In particolare, trattandosi dell'(in)adempimento di un'obbligazione pecuniaria, consistente nel mero riversamento del compenso indebitamente percepito, non

sono ravvisabili nella fattispecie circostanze tali da far ritenere giustificabile l'omissione in parola.

In proposito il Collegio non ritiene sufficienti, quali cause di giustificazione o esimenti, le considerazioni, pure spese nella comparsa di costituzione, circa l'indisponibilità della C.R.I. a detrarre l'IRPEF dal *quantum* contestato.

**7.** Trattandosi, dunque, di condotte *contra legem* connotate da dolo il Collegio non ritiene di dover fare applicazione del potere di riduzione riduttivo (art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994, modificato per effetto della riforma introdotta con la legge n. 639/1996, già previsto dall'art. 52 del T.U. approvato con R.D. n. 1214/1934, dall'art. 83 del R.D. n. 2440/1923 e dall'art. 19 del D.P.R. n. 3/1957).

**8.** Alla luce delle suesposte motivazioni, la Sezione, in aderenza alla richiesta della Procura regionale, condanna il convenuto Paolo Giusti al risarcimento del danno, in favore della C.R.I., di euro **57.979,40**, somma comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dovuti a decorrere dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

**9.** Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate ai sensi dell'art. 31, co. 5, c.g.c., con nota a margine della presente sentenza.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto, definitivamente pronunciando, accoglie la domanda proposta dalla Procura e, per l'effetto, condanna il convenuto dott. Giusti Paolo al risarcimento del danno in favore della Croce Rossa Italiana, di € **57.979,40**, importo comprensivo di

rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dovuti a decorrere dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, ai sensi dell'art. 31, co. 5, c.g.c., con nota a margine della presente sentenza.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 14 ottobre 2020.

Il Giudice estensore

Il Presidente

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Innocenza ZAFFINA

Carlo GRECO

Ai sensi dell'art. 31, comma 5, del c.g.c., le spese di giustizia del presente giudizio si liquidano in € 192,00 (centonovantadue/00)

Il Giudice estensore

Il Presidente

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Innocenza ZAFFINA

Carlo GRECO

Depositata in Segreteria, il 05/11/2020

Il Funzionario preposto

F.to digitalmente

Stefano Mizgur