



Sentenza n. 12/2026

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

Composta dai seguenti magistrati:

Domenico Guzzi **Presidente**

Gianpiero D'Alia **Consigliere**

Guido Tarantelli **Primo referendario relatore**

S E N T E N Z A

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **24133** del registro di Segreteria, promosso da:

Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria della Corte dei conti, PEC: calabria.procura@corte-conticert.it

attore

nei confronti di

Giuseppe Lavitola, nato a Cosenza il 16/09/1956, C.F. LVTGPP56P16D086Y, rappresentato e difeso – giusta procura in atti – dall'avv. Flavio Vincenzo Ponte (PNTFVV77D15F205E – avvflavioponte@pec.teamcare.it – fax 0984 398254) e dall'avv. Marco Aiello (LLAMRC79P10D086S – avv.marcoaiello@pec.giuffre.it – fax 0984 799514);

convenuto

- esaminati gli atti e i documenti di causa;

nella pubblica udienza del 14.10.2025, letta la relazione del magistrato relatore e uditi il p.m. dott. Pasquale Pedace e, per il convenuto, l'avv. Flavio Vincenzo Ponte.

FATTO

1. La procura regionale conveniva in giudizio il sig. Giuseppe Lavitola, chiedendone la condanna al risarcimento del danno, in favore dell'ASP di Cosenza, pari ad euro 516.460,85, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

L'azione prendeva le mosse dalla notizia di danno della Guardia di finanza del 21 novembre 2023, su segnalazione del commissario straordinario *pro-tempore* dell'ASP di Cosenza, a carico del dott. Lavitola – già dirigente medico in servizio presso l'azienda sanitaria provinciale di Cosenza e percettore della cd. “indennità di esclusività” – per prestazioni professionali di medico geriatra svolte presso una struttura sociosanitaria privata accreditata, denominata “San Vincenzo de’ Paoli s.r.l.”.

La procura premetteva che l’indennità di esclusività (disciplinata dal d.lgs. n. 502/1992 e dal decreto del Ministero della Salute del 18 febbraio 2005) è un emolumento economico aggiuntivo corrisposto al dirigente medico che si impegna a svolgere esclusivamente l’attività *intramoenia* presso la propria azienda sanitaria, vincolandosi a non esercitare alcun tipo di attività *extramoenia* (ossia, attività libero-professionale svolta privatamente o alle dipendenze di altri enti pubblici o privati) e rappresentava che il convenuto, dall’assunzione presso l’ASP di

Cosenza (11/07/1984) fino alla data di collocamento in quiescenza (31/12/2022), ha esercitato con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di tipo *full time*, godendo della suddetta “indennità di esclusività del rapporto”.

Tuttavia, dalle indagini era risultato lo svolgimento di attività lavorative extraistituzionali, evidenziate da contratti stipulati con strutture sociosanitarie private, da fatture emesse in loro favore, nonché da parcelle e bonifici (allegati alle C.N.R. nell’ambito del relativo procedimento penale pendente per truffa aggravata al sistema sanitario e falsità ideologica riguardo alle dichiarazioni con cui il convenuto attestava di non trovarsi in situazione di incompatibilità in ordine all’assunzione di incarichi lavorativi presso le varie strutture sociosanitarie private).

In particolare, dal 2009 sino al 31 dicembre 2022, pur percependo ininterrottamente tale indennità, aveva ignorato il relativo divieto e svolto numerose attività lavorative extraistituzionali presso le seguenti strutture private accreditate con il s.s.n. per le seguenti annualità:

- SADEL San Teodoro s.r.l. - dal 2009 al 2014 e dal 2016 al 2022;
- San Bartolo s.r.l. - dal 2014 al 2018 e nel 2021;
- Villa Sorriso s.r.l. – 2014 e dal 2016 al 2019;
- San Vincenzo de’ Paoli s.r.l. – 2009 e dal 2018 al 2021;
- SADEL S.Baffa s.p.a. – dal 2009 al 2014;

- Clinic Service Center s.r.l. – 2009;

e per tali attività lavorative *extramoenia* ha illegittimamente percepito entrate economiche pari ad € 323.619,90, che integrano una specifica ipotesi di danno erariale (disciplinata dal d.lgs. 165/2001, art. 53), consistente nel mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza di tali introiti.

Veniva altresì contestata la stessa percezione dell'indennità di esclusività (dal 2009 sino al 2022) per complessivi euro 192.840,95, richiedendone la restituzione all'amministrazione, essendo venuta meno la causa giustificativa dell'attribuzione stessa e risultando, dunque, erogata senza titolo.

La procura richiamava la normativa di cui al d.lgs. n. 165/2001 (art. 53, commi 1, 7, posti a salvaguarda dell'interesse al buon andamento e all'imparzialità della p.a., garantendo l'utilizzo delle energie intellettuali e lavorative – in modo esclusivo – in favore dell'amministrazione di appartenenza e il comma 7-bis, quale ipotesi risarcitoria tipizzata del danno), nonché l'art. 60 d.P.R. n. 3/1957.

Quindi veniva evidenziata la condotta antigiuridica (attività libero professionale nel rapporto di lavoro con regime di esclusività) e l'elemento psicologico del dolo in ragione della assoluta chiarezza della clausola contrattuale sottoscritta dal dirigente medico con l'ASP di appartenenza, del quadro normativo di riferimento, nonché del procedimento penale in

corso, da cui risulta che il convenuto rivestiva, all'interno dell'ASP di Cosenza, un ruolo di vigilanza sulle strutture sociosanitarie private accreditate presso le quali risulta lavorasse abusivamente e, quindi, rispetto ad esse avrebbe formato documentazione falsa attestante l'insussistenza di situazioni lavorative irregolari, oltre che – per quanto di suo interesse diretto – di assenza di situazioni di incompatibilità ai fini delle prestazioni lavorative privatamente svolte.

Quindi veniva contestato quale danno erariale l'intera somma lorda indebitamente percepita e non riversata, considerato l'obbligo di restituirla integralmente (euro 323.619,90), oltre all'indennità di esclusività del rapporto di lavoro con l'ASP di Cosenza, percepita dal 2009 sino al 31.12.2022, quale indebita percezione (euro 192.840,95), per un totale complessivo pari ad euro 516.460,85.

In punto di diritto la citazione rappresentava l'esistenza di un occultamento doloso del danno (attesa la formale sottoscrizione della clausola di esclusività del rapporto di lavoro finalizzata ad ottenere la indennità di esclusività del rapporto) identificando l'*exordium praescriptionis* con la trasmissione della *notitia damni* alla procura regionale; richiamava poi la giurisprudenza maturata con riferimento al danno erariale azionato, all'elemento psicologico e al cumulo delle due poste risarcitorie (che devono essere restituite al lordo dell'imposta sul medesimo dovuta, restando irrilevanti le eventuali ritenute fiscali o

previdenziali, cfr. Corte dei conti, sez. III App. n.396/2016 e sez. I App. n. 280/2017).

2. Il convenuto si costituiva in giudizio con memoria del 15 settembre 2025 eccependo in via preliminare l'intervenuta prescrizione, posto che l'invito a dedurre era stato notificato in data 24 giugno 2024 e che, quindi, sarebbe da ritenere prescritto il danno eventualmente riferibile al periodo antecedente al 24 giugno 2019.

Contestava l'esistenza di un occultamento doloso, poiché lo svolgimento di attività professionale del dott. Lavitola era nota all'ASP di Cosenza, che aveva sempre autorizzato l'attività della San Vincenzo dé Paoli s.r.l., anche in forza dell'indicazione del convenuto quale dirigente medico specializzato in geriatria (cfr. comunicazione datata 29/06/2009 e comunicazione datata 21/01/2020) e, quindi, l'assenza di una condotta ulteriore a quella causativa del danno, specificamente finalizzata alla dissimulazione del danno stesso.

Il convenuto contestava poi la quantificazione del danno, cumulativa delle somme percepite da terzi a titolo di compensi professionali con le somme erogate dall'ASP di Cosenza a titolo di indennità di esclusività, in asserito contrasto con la sentenza della Corte dei conti SS.RR. n. 26/2019/QM/PROC, con riguardo ai rapporti tra il comma 7 (obbligo di versamento del compenso indebitamente percepito) e il comma 7 *bis* (in caso di omissione del versamento del compenso); inoltre, la procura –

per il danno erariale riferito all'indennità di esclusiva – riterrebbe scontata la sussistenza dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità, ma senza avere però considerato, secondo il deducente, che le prestazioni lavorative in favore dell'amministrazione datoriale erano state comunque debitamente svolte, con la conseguente insussistenza di un danno erariale ai sensi del comma 7 *bis* dell'art. 53 TUPI.

Quanto alle somme richieste, il convenuto riferiva che la procura della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza aveva accolto l'istanza di svincolo delle iscrizioni presenti sugli immobili di proprietà previa sottoposizione a vincolo cautelativo di una somma pari a euro 193.069,90, che potrebbe pertanto essere considerata ai fini di una rideterminazione dell'eventuale addebito erariale.

Infine, rappresentava di essere stato autorizzato dall'ente datoriale – seppure implicitamente – allo svolgimento di attività professionale a beneficio di terzi, considerato che nel corso degli anni l'ASP di Cosenza ha ricevuto le comunicazioni concernenti il personale impiegato, con esplicita menzione del suo nominativo, finalizzate ad ottenere/confermare l'autorizzazione all'esercizio delle diverse attività e, dunque, ha sempre saputo della sua attività senza osservare alcunché, così ingenerando la convinzione della legittimità della condotta e radicando la propria buona fede.

3. All'udienza del 14 ottobre 2025 il S.P.G. dott. Pedace

replicava alle eccezioni sollevate dalla difesa nella memoria di costituzione.

Per il convenuto l'Avv. Ponte si riportava alle memorie e insisteva nelle conclusioni formulate.

La causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

4. Il Collegio ritiene, in via preliminare, che l'eccezione di prescrizione formulata dal convenuto debba essere esaminata unitamente al merito della domanda attorea, attesa la sua intima connessione in fatto e in diritto con la pretesa risarcitoria.

4.1 La procura regionale ha agito in giudizio chiedendo la condanna del convenuto per l'omesso riversamento dei compensi indebitamente percepiti per lo svolgimento di attività libero-professionale *extra* istituzionale, nonché per la restituzione dell'indennità di esclusività del rapporto, percepita indebitamente.

Come noto, il lavoratore pubblico, a differenza di quello privato, è soggetto ad un preciso regime di incompatibilità, che preclude allo stesso, in costanza di rapporto di lavoro, la "possibilità" di svolgere attività commerciali, industriali, imprenditoriali, artigiane, professionali, di impiego alle dipendenze di privati e di assunzione di cariche in società aventi scopo di lucro. Tale regime giuridico, espressione del dovere costituzionale di esclusività e di fedeltà del pubblico dipendente alla

amministrazione per la quale svolge la propria attività lavorativa, di cui all'art. 98 della costituzione, è posto a garanzia del principio di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97).

In particolare, l'obbligo di esclusività del rapporto di lavoro pubblico è previsto in via generale dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 (*"L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del ministro competente"*), norma che trova conferma integrale nell'art. 53, primo comma, del d.lgs. n. 165/2001. In forza di tale disposizione vige una generale estensione per tutti i dipendenti pubblici, compresi quelli non contrattualizzati, della disciplina delle incompatibilità di cui al testo unico degli impiegati civili dello Stato, fatte salve le disposizioni speciali vigenti. È, altresì noto, che *"Dalla lettura combinata e complessiva dell'art. 53 TUIPI con l'art. 60 cit. deriva che si possono distinguere tre ipotesi: 1) attività assolutamente incompatibili: sono le attività inibite, che non si possono esercitare nemmeno con autorizzazione (D.P.R. n. 3 del 1957, art. 60 etc.); 2) attività consentite: sono le attività per cui non è necessaria l'autorizzazione (indicate dal D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 53, comma 6); 3) attività consentite previa autorizzazione: tutte le*

altre attività comprese nella sfera di applicabilità dell'art. 53 TUIP

(i casi possono essere molteplici)." (cfr., tra le altre, Cassazione civile, Sez. lav., 1.12.2020, n. 27420).

Su tale disciplina di riferimento del pubblico dipendente si colloca, poi, la previsione dell'art. 15 *quater* del d.lgs. n.

502/1992, secondo cui i dirigenti sanitari che abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale *intra* muraria

"sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo" che, ai sensi

del successivo art. 15 *quinqies*, *"comporta la totale disponibilità*

nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite

dall'azienda, nell'ambito della posizione ricoperta e della

competenza professionale posseduta e della disciplina di

appartenenza, con impegno orario contrattualmente definito"

(primo comma). Il rapporto di lavoro in regime di esclusiva

comporta, inoltre, che l'esercizio dell'attività professionale possa

avvenire, al di fuori dell'impegno di servizio, nei ristretti termini

analiticamente ivi indicati.

Infine, l'art. 53, primo comma, del d.lgs. n. 165/2001, conferma

la vigenza della disciplina delle incompatibilità di cui all'art. 4,

settimo comma, della legge n. 412/1991 (a mente del quale

"l'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti

del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico

d'impiego, purché espletato fuori dell'orario di lavoro all'interno

delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione

di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario

nazionale”; previsione, ai sensi dell’art. 1, comma 5, legge 662/1996, “*da riferire anche alle strutture sanitarie private accreditate*”), mentre il successivo sesto comma dell’art. 53, dispone che i commi da 7 a 13 di tale norma si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, tra cui sono compresi “*le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*” (sicché anche per i medici che svolgono attività assistenziale vale il disposto dei commi 7 e 7 *bis* del già menzionato art. 53 del d.lgs. n. 165/2001).

Ciò premesso, la procura – richiamando il regime delle incompatibilità per i dirigenti medici – sostiene l’obbligo di legge per il convenuto di riversare nelle casse dell’amministrazione di appartenenza, rispetto alla quale ha violato anche il rapporto di esclusiva, le somme percepite per tale attività ai sensi dell’art. 7 dell’art. 53 del d.lgs. n. 165/2001; mancato riversamento che dà luogo ad una responsabilità erariale tipizzata ai sensi del successivo comma 7 *bis* (pag. 6 citazione).

Il Collegio osserva che la fattispecie sottoposta al suo esame configura una ipotesi di incompatibilità assoluta, considerato che il convenuto, all’epoca responsabile dell’U.O.S. residenzialità e semi-residenzialità dell’ASP di Cosenza – articolazione deputata alla verifica dei documenti previsti per il rinnovo dell’accreditamento con il SSN ex art. 14 legge 24/08 (l’art. 9 del contratto di lavoro prevede tra le competenze e gli obiettivi “*Autorizzazione ricoveri e proroghe in Residenze per*

Anziani e Case Protette”) – ha svolto attività libero professionale presso la San Vincenzo de' Paoli s.r.l. (struttura privata riportante la denominazione commerciale “*Casa Protetta Villa Florensia*”, che comunicava il nominativo del dott. Lavitola nella propria dotazione organica quale medico geriatra, sebbene questo aspetto veniva poi corretto; cfr. n.d.r. doc. 2, *sub* all. 4), oltre che nelle altre strutture Sadel San Teodoro s.r.l., Villa Sorriso s.r.l. e San Bartolo s.r.l.

Ciò, peraltro, a fronte dell’obbligo di esclusività che lo legava alla ASP di Cosenza; lo stesso contratto individuale di lavoro (doc. 2, *sub* all. 3) esplicitava l’incompatibilità con l’esercizio di attività libero professionale presso strutture private comunque convenzionate, e/o accreditata con il SSN (cfr. l’art. 11 che specificava come il convenuto avesse sottoscritto ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. 39/2013 apposita dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità o di incompatibilità di cui al suddetto decreto).

Inoltre, dalla stessa *notitia damni* (doc. 2) risulta che nel contratto stipulato con la San Vincenzo de' Paoli il dott. Lavitola si impegnavano a “*non intrattenere con il Servizio Sanitario Nazionale alcun rapporto che sia incompatibile con le prestazioni di cui al presente contratto [...] e dichiara di non avere ragioni ostative a svolgere l’incarico che le viene conferito o di non trovarsi in alcuna situazione di incompatibilità previste dalle norme vigenti*”; dichiarazione simile a quella rilasciata anche nei

confronti di altre strutture sull'assenza di incompatibilità (*sub* doc. 17 allegato alla notizia di danno).

Rileva poi il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 richiamato nel contratto individuale con la ASP (*“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”*), che all'art. 20, comma 1, indica *“All'atto del conferimento dell'incarico l'interessato presenta una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di inconferibilità di cui al presente decreto”* e specifica al comma 2 che *“Nel corso dell'incarico l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al presente decreto”*.

Dunque, il quadro normativo descritto evidenzia che il convenuto non solo non ha richiesto alcuna autorizzazione (comunque non concedibile), ma ha presentato espresse dichiarazioni sull'assenza di incompatibilità e, in ogni caso, era tenuto a presentare annualmente la dichiarazione sull'insussistenza delle cause di incompatibilità di cui al d. lgs. 39/2013 (artt. 9 e ss.).

Le dichiarazioni rese costituiscono inequivocabilmente un occultamento doloso della fattispecie dannosa, in quanto il convenuto, con la propria condotta (attestazioni di mancata incompatibilità) ha posto in essere un comportamento attivo (ma lo stesso sarebbe in termini omissivi ove le dichiarazioni

dovute per legge non fossero state rese) volto ad occultare il reale stato di fatto della propria condizione lavorativa che, ove fosse stata resa evidente – come prescritto dalla norma – avrebbe consentito all'amministrazione di tutelare le proprie ragioni. Dunque, il convenuto non solo non ha rappresentato le condizioni di incompatibilità (o eventuali richieste autorizzative, che invero non risulta avrebbero avuto alcun esito favorevole trattandosi di attività vietate), ma ha per contro dichiarato l'assenza di rapporti con il SSN e l'assenza di situazione di incompatibilità con le normative vigenti, rappresentando una realtà non corrispondente allo stato dei fatti (cfr. doc. 4, all. 3 alla c.n.r.) e generando un occultamento doloso, in adesione alla giurisprudenza richiamata in citazione (*“L’occultamento doloso, quindi, sussiste chiaramente nella condotta di parte convenuta, che, pur svolgendo in modo continuativo attività libero-professionale per un periodo di tempo lunghissimo, ha, anno dopo anno, reiterato la volontà di optare per il regime di esclusiva, omettendo di far emergere l’attività in concreto svolta in violazione della disciplina di cui agli artt. 15-quater e 15-quinques d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. In base a tale normativa il regime di esclusiva è quello che opera ove il medico non comunichi una diversa volontà. È onere di quest’ultimo, quindi, effettuare le comunicazioni e le opzioni previste dalla legge, la cui mancanza determina un occultamento doloso del pregiudizio erariale. A fronte dell’esistenza dell’occultamento doloso è corretto, quindi,*

ritenere che l'exordium praescriptionis coincida con il momento del disvelamento dei fatti, realizzatosi nella specie con il deposito della relazione della Guardia di finanza”, sez. giur. Lazio, sent. n. 171/2023; peraltro, “Il predetto occultamento doloso può, infatti, consistere anche in un comportamento semplicemente omissivo del dipendente, che tralascia di compiere un atto dovuto, prescritto per legge” (Sez. II, App., n. 284/2022)” (cfr. Sez. III App., sentenza n. 79/2025).

L'eccezione di prescrizione formulata è dunque infondata e deve essere rigettata, considerato che il *dies a quo* deve essere individuato con la comunicazione della *notitia damni* del 21/11/2023 da parte del nucleo di polizia economico-finanziaria della Guardia di finanza di Cosenza.

5. Risulta, dunque, che il convenuto ha svolto attività libero-professionale non autorizzata, in violazione delle norme di legge e omettendo di rappresentare, come dovuto, l'incompatibilità tra questa e quella svolta nel rapporto di servizio presso la ASP di Cosenza e tale condotta ha determinato l'obbligo di restituzione all'amministrazione di appartenenza delle somme percepite per tale attività.

Infatti, partendo dal divieto generale dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, viene in rilievo con particolare riguardo alla professione sanitaria l'art. 15-quater, d. lgs. n. 502/1992 già citato (“*I dirigenti sanitari, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, con i quali sia stato stipulato il contratto di*

lavoro o un nuovo contratto di lavoro in data successiva al 31 dicembre 1998, nonché quelli che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 19 giugno 1999 n.229, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria, sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo”) e, sotto il relativo profilo sanzionatorio, l’art. 72, comma 7, l. n. 448/1998 a mente del quale “I dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'esercizio della libera professione intramuraria non possono esercitare alcuna altra attività sanitaria resa a titolo non gratuito, secondo i criteri e le modalità previsti dal regolamento di cui al comma 9, ad eccezione delle attività rese in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza; la violazione degli obblighi connessi alla esclusività delle prestazioni, l'insorgenza di un conflitto di interessi o di situazioni che comunque implicino forme di concorrenza sleale, salvo che il fatto costituisca reato, comportano la risoluzione del rapporto di lavoro e la restituzione dei proventi ricevuti a valere sulle disponibilità del fondo di cui al comma 6 in misura non inferiore a una annualità e non superiore a cinque annualità...”, norma che ha poi trovato una conferma nella disciplina dell’art. 53, comma 7 e 7 bis del d. lgs. 165/2001.

In altri termini, il legislatore ha ritenuto che, rispetto alla attività medica dirigenziale, il danno discende dal rapporto di esclusività (ossia di un regime per il quale tutte le energie lavorative siano destinate ad uso esclusivo dell’amministrazione

di appartenenza), la cui violazione determina il diritto della pubblica amministrazione di appartenenza del diritto al risarcimento del danno quantificato nelle somme percepite per le attività professionali non consentite.

La ricostruzione della fattispecie nei termini descritti, dunque, evidenzia come l'obbligo risarcitorio (per i dirigenti del ruolo sanitario) preesiste alla previsione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del d. lgs. 165/2001 (riferita questa a tutte le categorie di dipendenti pubblici), a cui comunque si sovrappone, che traccia una fattispecie tipizzata di responsabilità erariale articolata sull'esistenza o meno dell'autorizzazione.

Proprio questo profilo ha costituito elemento di discussione nel dibattito giurisprudenziale sul fatto che l'art. 53 citato sia riferibile solo agli incarichi autorizzabili (e non autorizzati) o anche a quelli assolutamente incompatibili (indipendentemente dall'aver ottenuto l'autorizzazione datoriale).

Sul punto, seppur la recente sentenza delle Sezioni riunite 1/2025/QM di questa Corte dei conti ha indicato una soluzione (*"L'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere*

con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili”),

tuttavia la giurisprudenza territoriale ha ritenuto di dover estendere tale disciplina dell’art. 53, comma 7, d. lgs. 165/2001, anche alla ipotesi di attività assolutamente incompatibili (in quanto “*risulta coerente con il sistema di tutela apprestato dal Legislatore nella subiecta materia, risultando invero inammissibile che l’ordinamento, da un lato, imponga la disciplina particolarmente rigorosa dell’art.53, comma 7 per sanzionare l’espletamento di incarichi non autorizzati in concreto - ma che avrebbero potuto in astratto essere autorizzati - e, dall’altro lato, non sanziona l’espletamento di incarichi non autorizzati né autorizzabili a causa dell’incompatibilità assoluta delle relative prestazioni*” (Corte conti, Sez. Lombardia, 27.12.2021 n. 352; tra le altre: 31.12.2024 n. 214; 26.3.2024 n. 46; 17.5.2023 n. 89; 11.1.2022 n. 3; 16.12.2021 n. 336; in senso conforme, da ultimo, Sezione seconda appello, 11.2.2025, n. 27)” (Sez. giur. Lombardia nn. 104/2025, cfr. sez. Abruzzo, 29.4.2025 n. 46; sez. Emilia-Romagna, 20.3.2025 n. 26; sez. Toscana, 20.5.2025 n. 56).

Interpretazione che è in linea con l’orientamento espresso dal Consiglio di Stato, il quale ha affermato che “*l’art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165 del 2001 si applica e non può non applicarsi anche all’ipotesi, che qui ricorre, di esercizio di attività libero-professionale radicalmente incompatibile con il rapporto esclusivo di pubblico impiego, non potendo ipotizzarsi che tale violazione,*

ben più grave del mero espletamento di un singolo isolato incarico o singoli incarichi non previamente autorizzati, non legittimi l'amministrazione a richiedere i compensi percepiti [...] dunque, a nulla rileva a tali fini che l'attività illegittimamente eseguita sia a priori autorizzabile o meno, ma è la stessa interpretazione logica ad imporre una conclusione opposta rispetto a quella sostenuta dell'appellante, che comporterebbe conseguenze evidentemente irrazionali ed aberranti, consentendo al pubblico dipendente infedele, al di là delle misure disciplinari e, non ultima, della sanzione della decadenza dall'impiego, di svolgere contemporaneamente due attività lavorative, quella di pubblico impiego a tempo pieno e quella privata, parallela alla prima, anche per molti anni, come nella vicenda presente, ricevendo e trattenendo sia lo stipendio che i proventi della seconda attività vietata in costanza di rapporto di impiego pubblico”.

La pronuncia ha evidenziato, dunque, “l'assurdità di una simile conclusione, essa, sì, contraria ai principi costituzionali di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e tendenziale esclusività della funzione pubblica (art. 98 Cost.) e persino, si vorrebbe aggiungere, al principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), dato che per paradosso finisce per incentivare i pubblici dipendenti a svolgere una doppia professione, senza temere alcuna conseguenza economica di tale gravissima infedeltà (al di là di eventuali provvedimenti disciplinari e finanche della decadenza

dall'impiego), potendo per absurdum essi trattenerne i compensi relativi impunemente” (Cons. di Stato, sent. n. 10089/2024; cfr. Corte dei conti, sez. giur. Lombardia n. 105/2025).

6. Quanto alla restituzione dell'indennità di esclusività la domanda della Procura è fondata e deve essere accolta.

Infatti, al dipendente pubblico – in questo caso dirigente medico – che abbia optato per l'esercizio della libera professione intramuraria (art. 1, comma 12, L. 662/1996), viene riconosciuta l'attribuzione di uno specifico trattamento economico aggiuntivo che trova ragione, appunto, in quella esclusività che, ove *de facto* venuta meno, la rende priva di causa.

Dunque, risultando accertato che il convenuto ha effettuato prestazioni nei confronti di altri soggetti, l'indennità di esclusività riconosciuta non trova alcuna giustificazione sotto il profilo della controprestazione, costituendo un indebito esborso in favore di un soggetto che non aveva titolo alla percezione (con relativo danno all'amministrazione), a cui segue l'obbligo restitutorio integrale nella misura indicata dalla procura (cfr. doc. 4, *sub* all. 2).

Risulta peraltro infondata l'eccezione del convenuto secondo cui la procura avrebbe ritenuto scontata la sussistenza dell'elemento soggettivo e nesso di causalità (in quanto egli avrebbe sempre svolto la sua attività lavorativa erogando tutte le prestazioni), posto che la struttura stessa dell'indennità (che

costituisce una voce di emolumento aggiuntivo e specifico del salario) trova la sua ragione proprio nel vincolo a non svolgere attività per altri soggetti (un diritto di esclusiva appunto) e che, pertanto, non deve ancorarsi alla quantità/qualità della prestazione, ma si esaurisce nell'obbligo di astenersi dallo svolgere ulteriori attività.

Sul punto appare inconferente il richiamo di parte alla sentenza delle Sezioni riunite n. 26/2019/QM/PROC che si limita a chiarire correttamente come la previsione dell'art. 53, comma 7, costituisca una fattispecie autonoma, generatrice di un obbligo restitutorio delle somme percepite a carattere sanzionatorio prescindendo dal danno generato, tanto che essa può concorrere con altre ipotesi di danno erariale, *“quali quello legato, ad esempio, all'indebita percezione, totale o parziale, di indennità incentivanti previste nel caso di svolgimento “a tempo pieno” per il datore di lavoro (indennità di esclusività, per esempio, prevista per i medici dipendenti dal S.S.N. o maggiore misura della retribuzione diposizione, differenziale retributivo per i professori universitari a tempo pieno rispetto a quelli a tempo definito), il danno da disservizio ovvero il danno all'immagine, ipotizzabile nel caso di incarichi in conflitto di interesse con l'amministrazione di appartenenza e non autorizzabili. Ma si tratta, comunque, di ipotesi diverse ed ulteriori rispetto alla violazione della normativa in materia di autorizzazione degli incarichi retribuiti”*.

7. Entrambe le voci di danno sono caratterizzate

dall'elemento soggettivo del dolo, in quanto il convenuto ha

percepito le somme sulla base di dichiarazioni nelle quali

rappresentava l'assenza di cause di incompatibilità;

dichiarazioni contraddette dalla propria condotta.

Dunque, emerge l'elemento volontaristico di un agire contrario

alle prescrizioni di legge, volto a dissimulare una realtà che,

diversamente, avrebbe precluso la possibilità di percepire le

somme qui contestate (sia gli emolumenti erogati da soggetti

terzi, che l'indennità di esclusiva).

Tale condotta, che risulta *per tabulas*, costituisce indice

sintomatico della intenzionalità di esercitare attività del tutto

incompatibili con lo svolgimento della professione *intra* muraria.

Si evidenzia, inoltre, la costanza della condotta illecita per un

rilevante arco temporale, dalla quale si evince anche

l'intendimento di realizzare il suo esclusivo interesse economico

in contrasto con lo *status* di dirigente medico in rapporto di

esclusiva con la struttura di appartenenza (cfr. in termini, da

ultimo, Sez. II App., sentenza n. 196/2024; id. sentenze n.

122/2023 e n. 165/2021).

8.1 Pertanto, ricorrendo gli elementi propri della

responsabilità amministrativa, risultano prive di fondamento le

ragioni difensive del convenuto relative alla presenza di una

autorizzazione implicita (in quanto l'ASP di Cosenza ha ricevuto

le comunicazioni delle società concernenti il personale

impiegato, con esplicita menzione del nome del deducente); a ben vedere – in disparte la circostanza che proprio il convenuto era il soggetto deputato alla verifica sui requisiti organizzativi della struttura il quale, specificava la ASP alla Guardia di finanza, “*non ha segnalato o accertato alcuna irregolarità*” (cfr. doc. 4, *sub* all. 1 fascicolo procura) – la presenza del nominativo del soggetto in un elenco trasmesso dalla struttura privata all’azienda sanitaria ai fini del rispetto della normativa sull’aggiornamento professionale previsto dall’art. 4, comma 4, della legge regionale n. 24/2008 non può supplire alle mancate comunicazioni prescritte o, come nel caso in esame, superare le dichiarazioni relative all’assenza di incompatibilità dovute dal dipendente; circostanze, peraltro, che escludono il convincimento della legittimità della propria condotta e, dunque, l’agire in buona fede del dipendente.

8.2 Parimenti, è infondata l’eccezione del convenuto secondo cui ai fini dell’eventuale addebito dovrebbe considerarsi l’importo di euro 193.069,90 sottoposto a vincolo cautelativo, a seguito dell’accoglimento da parte della procura della Repubblica presso il Tribunale di Cosenza dell’istanza di svincolo delle iscrizioni presenti sugli immobili di proprietà.

Infatti, la natura cautelare del provvedimento autorizzativo (al pari di quanto avviene ad esempio in caso di sequestro), mantiene attuali le ragioni e l’interesse della procura erariale ad ottenere la sentenza di condanna, quale titolo per il

	24	
	risarcimento, poiché essa è strumentale al ristoro effettivo del danno e non alla mera conservazione delle garanzie patrimoniali.	
	Per tali ragioni la domanda è fondata e deve essere accolta.	
	9. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.	
	PQM	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Calabria, definitivamente pronunciando, con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale per la Regione Calabria iscritto al n. 24133 del Registro di Segreteria:	
	- condanna Giuseppe Lavitola al risarcimento del danno pari ad euro 516.460,85 in favore dell'ASP di Cosenza; importo da maggiorarsi di rivalutazione monetaria calcolata secondo gli indici ISTAT dal momento del verificarsi del danno alla data di pubblicazione della presente sentenza, nonché di interessi legali sulla somma rivalutata da tale data al soddisfo;	
	- condanna Giuseppe Lavitola al pagamento delle spese di giudizio in favore dell'Erario, che si quantificano come da nota a margine.	
	Manda alla Segreteria per adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del 14 ottobre 2025.	
	Il Relatore	Il Presidente
	Guido Tarantelli	Domenico Guzzi

NOTA	SPESE	FOGLIO	IMPORTO
Giudizio n. 24133			
ORIGINALE ATTO DI CITAZIONE	7		€ 112,00
n. 1 copia predetto atto per uso notifica	7		€ 112,00
ORIGINALE DP FISSAZIONE UDIENZA	1		€ 16,00
n. 1 copia predetto atto per uso notifica	1		€ 16,00
DIRITTI DI CANCELLERIA NOTIFICHE			€ 20,67
ORIGINALE SENTENZA	7		€ 8,14
FORMULA ESECUTIVA SENTENZA	7		€ 112,00
DIRITTI DI CANCELLERIA FORMULA ESECUTIVA SENTENZA			€ 13,10
			€ 521,91
TOTALE DICONSI CINQUECENTOVENTUNO/91			EURO
Il Funzionario Dott.ssa Stefania Vasapollo Firmato digitalmente			

