

Visti l'atto introduttivo e tutti gli atti e i documenti del giudizio;

uditi nella pubblica udienza del 29 aprile 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Daniela Martinelli, il relatore dott.ssa Paola Lo Giudice, il Vice Procuratore Generale dott. Andrea Baldanza in rappresentanza della Procura regionale attrice e l'avv. Massimiliano Czmil per la convenuta.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione del 12 dicembre 2024, depositato nella Segreteria della Sezione il 13 dicembre 2024 mediante il sistema Giudico e ritualmente notificato all'odierna convenuta, la Procura regionale del Lazio conveniva in giudizio innanzi a questa Sezione la dott.ssa **XXX**, dirigente medico specialista in radioterapia, in servizio presso l'**XXXX**, in posizione di comando presso **XXXX**, **XXXX** a tempo indeterminato e pieno con rapporto esclusivo, per ivi sentirla condannare al pagamento in favore dell'**X** di euro 30.402,86, di cui euro 2.915,00 quali somme indebitamente percepite per attività di intermediazione commerciale incompatibile con i vincoli contrattuali ed euro 27.487,86 quale differenza per la percezione di retribuzione a tempo pieno con vincolo di esclusiva

e non a tempo definito, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

2. La Procura rappresentava che, con comunicazione di danno erariale del 28 febbraio 2022 e successive integrazioni, il Nucleo di polizia economico finanziaria della Guardia di Finanza di Roma aveva segnalato che, con esposto del 20 agosto 2019, era stata denunciata un'attività di promozione di integratori alimentari e prodotti di bellezza per la società **XX** da parte della dott.ssa **X**. La medesima non aveva richiesto alcuna autorizzazione al proprio datore di lavoro per l'esercizio di tale attività.

In particolare, la collaborazione con la società **XX** era comprovata dalla partecipazione della dott.ssa **X** a eventi di pubblicizzazione di prodotti della **XX**, come emergeva dalla consultazione di fonti aperte. Infatti, in un video relativo ad un evento del 27 gennaio 2019, la dott.ssa **X** aveva dichiarato di avere "sposato la filosofia della **X**". Aveva altresì partecipato al rilascio di attestati di partecipazione da parte dell'organizzazione, così comprovando un suo ruolo attivo nella compagine societaria.

Dagli accertamenti finanziari disposti dalla G.d.F. risultava che la dott.ssa **X**, nel biennio 2019/2020,

aveva acquistato dalla **XXX** s.r.l. prodotti macrobiotici, dietetici e similari per euro 10.361,00 (di cui 9.179,00 nel 2019 e 1.185,00 nel 2020) che erano stati presumibilmente ceduti a terzi in quanto, tenuto conto della quantità, non potevano essere considerati per uso personale. A fronte di tali acquisti, aveva percepito dalla **XXX** rimesse mensili nel periodo dal 25 gennaio al 20 settembre 2019 per euro 1.875,38 (come da tabella di dettaglio riportata in citazione, pag. 3), giustificate con la causale "cessione credito". Secondo la tesi accusatoria, considerata l'entità e la sistematica reiterazione, tali rimesse costituivano una provvigione per acquisti effettuati per conto terzi.

Il rappresentante della società, nel questionario reso alla G.d.F. l'8 giugno 2020, aveva negato l'esistenza di rapporti commerciali con la dott.ssa **X**, qualificando le rimesse mensili quali "buoni sconto" versati da marzo a settembre 2019. Tali dichiarazioni erano tuttavia valutate non attendibili dalla Procura, stante la sussistenza di un interesse proprio della società a negare il rapporto, in considerazione delle sanzioni previste a carico della società per l'ipotesi oggetto di contestazione. Inoltre, la Procura evidenziava

l'inconferenza cronologica delle dichiarazioni e la coincidenza dei versamenti con la partecipazione della convenuta all'evento del citato video del 27 gennaio 2019.

Ulteriore prova dello svolgimento dell'attività commerciale derivava da quattro bonifici con causali "pagamento integratori" ovvero "pagamento prodotti", effettuati a favore della convenuta tra il 4 luglio 2019 e l'11 novembre 2020 da soggetti terzi, per la somma totale di euro 513,87 (come da elenco riportato nell'atto di citazione, pag. 4). Pur trattandosi di importi modesti sul piano economico, secondo la Procura erano significativi sotto il profilo causale, quale prova dell'esistenza di un'intermediazione della dott.ssa **X**, che acquistava o disponeva direttamente l'acquisto dei prodotti della **XXX**.

L'attività commerciale risultava esercitata nel 2019 anche per il tramite di un ulteriore soggetto, il sig. **XXX**, il quale svolgeva attività di "consulente e promozione dei prodotti **X**", come dallo stesso dichiarato nell'audizione resa alla G.d.F. il 12 giugno 2020, e partecipava a eventi promozionali con la dott.ssa **X**. Le negoziazioni commerciali emergevano da bonifici effettuati dalla convenuta a

favore di tale soggetto per euro 1.300,00 aventi causale "prestito" (in data 22 marzo e 21 giugno 2019) e bonifici dal medesimo effettuati a favore della dott.ssa **X** per euro 2.340,00 (in data 24 luglio e 7 agosto 2019). Il sig. **X** aveva in merito dichiarato che si trattava della restituzione di un prestito. Secondo la Procura tale affermazione non trovava finanziariamente riscontro, considerata la differenza di euro 1.040,00 a favore della dott.ssa **X** tra l'importo ricevuto e quello restituito. Inoltre, non era ritenuta attendibile in considerazione dell'interesse di tale soggetto a non mettere in difficoltà né la dott.ssa **X** né la **XXX**, presso cui egli lavorava.

La Procura rappresentava altresì che l'**X**, Amministrazione presso la quale la convenuta prestava servizio nel periodo di interesse, con nota del 3 marzo 2023 aveva precisato che la medesima non aveva richiesto alcuna autorizzazione allo svolgimento dell'attività di promozione e intermediazione commerciale, precisando di non ravvisare indicazioni per un diniego di autorizzazione ai sensi del citato art. 53, d.lgs. n. 165/2001, ove la stessa fosse stata richiesta.

Sulla base di quanto emerso, la Procura riteneva

sussistenti gli elementi costitutivi della responsabilità erariale.

Sussisteva il rapporto di servizio, essendo la dott.ssa **X** dirigente a tempo indeterminato e pieno dell'**X** nel periodo 2019/2020.

Sussisteva la condotta antigiuridica, per aver svolto attività di promozione e intermediazione di prodotti parafarmaceutici della **XXX** s.r.l., in violazione del divieto di esclusività e del divieto di svolgere attività commerciale di cui all'art. 60, d.p.r. n. 3/1957, con violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165/2001. L'esercizio dell'attività, illecita in quanto non autorizzata, era stata celata sul piano comunicazionale con affermazioni equivocate (cfr. la dichiarazione pubblica del 27 gennaio 2019 di aver "sposato la filosofia dell'azienda") e mediante il ricorso a causali economiche con giustificazioni di comodo (cessione di credito, sconti accreditati sul conto corrente) all'interno del rapporto economico con la **XX**. Le negoziazioni dirette tra la dott.ssa **X** e gli acquirenti comprovavano in maniera inconfutabile l'attività di cessione di prodotti esercitata direttamente.

Poiché l'esercizio abusivo di attività di promozione

e intermediazione di prodotti parafarmaceutici era un'attività di impresa non compatibile con qualsiasi rapporto con la pubblica amministrazione, le relative utilità economiche costituivano danno erariale ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165/2001. Il danno era quantificato in euro 2.915,00, pari ai compensi dalla stessa percepiti nel biennio 2019/2020, determinati quale somma di euro 1.875,00 (rimesse versate dalla **XX** e di euro 1.040,00 (differenza tra i bonifici effettuati e ricevuti dal sig. **X**).

La Procura contestava altresì il danno erariale recato all'Amministrazione in virtù della violazione dell'obbligo di esclusiva. L'intermediazione nella negoziazione di tali prodotti era ontologicamente incompatibile con l'impegno a tempo pieno ed esclusivo presso una struttura ospedaliera. Conseguentemente, il danno poteva quantificarsi nella differenza fra la retribuzione a tempo pieno e quella prevista per un dirigente medico a tempo definito per il periodo contestato (2019 e primo semestre 2020), pari a euro 27.487,86, come risultante dalla nota dell'Amministrazione sanitaria del 17 giugno 2024.

Il danno erariale complessivo patito dall'**X** era

dunque pari a euro 30.402,86.

Con riferimento all'elemento soggettivo, la Procura ravvisava gli elementi del dolo, attesa la realizzazione dell'attività di intermediazione con modalità che non lasciassero tracce documentali.

Il 24 agosto 2024 la Procura aveva notificato alla dott.ssa **X** l'invito a dedurre ai sensi dell'art. 67 c.g.c. e, non essendo pervenute memorie, aveva adottato l'atto di citazione in epigrafe indicato.

3. Con memoria del 9 aprile 2025 la dott.ssa **X** si costituiva in giudizio, chiedendo il rigetto delle domande in quanto infondate e non provate.

Contestava le affermazioni della Procura sullo svolgimento a titolo oneroso o lucrativo di attività di intermediazione commerciale in favore della **XXXXXX**.

Le somme accreditate dalla società sul suo conto corrente non erano una remunerazione per attività lavorativa, ma meri premi di fidelizzazione (c.d. *cash back*) in base ad un meccanismo premiale applicato dalla società sotto forma di restituzione parziale delle somme spese, a favore dei clienti più assidui, con previsione di vantaggi economici proporzionali al volume degli acquisti effettuati. Tale sistema non presupponeva l'esistenza di un rapporto di lavoro o di una collaborazione

retribuita.

La dott.ssa **X** aveva sempre creduto nell'importanza dell'integrazione alimentare come supporto alla salute e, in forza di questa convinzione, consigliava frequentemente l'assunzione di integratori alle persone a lei vicine. In tale contesto, era del tutto naturale che effettuasse acquisti ricorrenti di integratori, per sé stessa e per le persone vicine, rivolgendosi a diversi produttori, tra i quali, non esclusivamente, la **XXX**. Aveva lecitamente sviluppato una preferenza per tale azienda, apprezzandone i prodotti e consigliandoli in buona fede, senza alcun intento lucrativo né finalità promozionale.

La tesi della Procura poggiava su mere congetture ed era indimostrata, non essendovi prova che la convenuta svolgesse attività extraistituzionali non consentite, peraltro non individuate nei loro contorni essenziali. Non vi era alcun elemento di riscontro che consentisse di ricondurre i movimenti bancari registrati in suo favore, peraltro di importo modestissimo, ad attività di promozione o intermediazione commerciale remunerate da lei svolte. Infatti, le somme accreditate dalla società erano riconducibili al predetto meccanismo di "cash back". I richiamati quattro bonifici ricevuti da parte di

soggetti terzi erano rimborsi di somme da lei anticipate per l'acquisto di prodotti su richiesta degli stessi soggetti. I movimenti intercorsi con il sig. **X** erano restituzioni di prestiti privati tra conoscenti, precisando che le somme da quest'ultimo bonificate in suo favore erano superiori a quelle da lei versate perché una parte delle somme prestate era stata corrisposta in contanti.

Richiamava, a conferma del proprio assunto, le dichiarazioni rese dal legale rappresentante della **XXX** e dal sig. **X**.

In via subordinata, la convenuta contestava il *quantum* della richiesta risarcitoria con riferimento ai danni da differenze stipendiali. La mera violazione delle norme sull'incompatibilità non era sufficiente a fondare l'esistenza del danno erariale, essendo necessario dimostrare l'effettiva lesione patrimoniale subita dall'Amministrazione in conseguenza dell'attività extraistituzionale non consentita e, quindi, l'incidenza negativa sulla sua produttività lavorativa. Tale prova non era stata fornita, né poteva esserlo, considerato che aveva costantemente assolto con rigore, diligenza e spirito di servizio i propri doveri istituzionali, come emergeva dalle valutazioni positive conseguite negli

anni 2019 e 2020. Dunque, la domanda risarcitoria a titolo di differenze retributive doveva essere rigettata per la carenza di prova del danno effettivo e per la mancata dimostrazione del nesso causale tra la asserita attività extraistituzionale e la lesione patrimoniale per l'Amministrazione.

Da ultimo, eccepiva la prescrizione per i pregiudizi eventualmente verificati fino al 24 agosto 2019, cioè al quinquennio anteriore alla notificazione dell'invito a dedurre, che secondo la Procura era stata effettuata il 24 agosto 2024.

Riservava infine ogni verifica sulla regolarità della notifica dell'invito a dedurre, affermando di non aver ricevuto tale atto.

4. All'udienza pubblica del 29 aprile 2025 sono comparsi, come da verbale, il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Generale dott. Andrea Baldanza e l'avv. Massimiliano Czmil per la convenuta.

Il P.M. ha ribadito le argomentazioni in atti, evidenziando che il giudizio è di carattere indiziario, con necessità di applicare il criterio del "più probabile che non". Ha precisato che la convenuta ha posto in essere un'intermediazione commerciale non autorizzabile ai sensi dell'art. 60,

d.p.r. n. 3/1957. In merito all'eccezione di prescrizione ha eccepito il doloso occultamento del danno. Ha confermato la regolarità della notifica dell'invito a dedurre.

L'avv. Czmil ha precisato di aver verificato che la notifica dell'invito a dedurre era andata a buon fine. Ha ribadito quanto sostenuto in atti, con particolare riguardo all'assenza di prova dello svolgimento dell'attività contestata e alla rilevanza delle dichiarazioni rese, e acquisite in atti, dal rappresentante della società e dal sig. **X**, ai fini dell'esclusione della condotta contestata. Ha ribadito l'eccezione di prescrizione.

Terminata la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Il presente giudizio ha ad oggetto l'accertamento della responsabilità della dott.ssa **X**, quale dirigente medico in servizio a tempo pieno in regime di esclusiva presso l'**XXX**, per il danno erariale derivante dal mancato riversamento all'Amministrazione di appartenenza di compensi relativi ad attività di intermediazione commerciale incompatibile con il pubblico impiego, asseritamente

svolta negli anni 2019 e 2020, nonché per il correlato danno da violazione dell'obbligo di esclusiva con l'Amministrazione stessa, avendo percepito differenze retributive non spettanti a seguito dello svolgimento di tale attività.

2. Occorre anzitutto richiamare la disciplina applicabile alla fattispecie e procedere all'inquadramento della contestazione formulata dalla Procura.

In particolare, in attuazione del principio costituzionale di esclusività della prestazione lavorativa nel pubblico impiego sancito dall'art. 98 Cost., l'art. 60, d.p.r. n. 3/1957 ha previsto che il pubblico dipendente "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, (...)". Al riguardo è altresì intervenuto l'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 secondo il quale "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". Il successivo comma 7-bis ha chiarito che "l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti". Secondo la prospettazione attorea, negli anni 2019 e 2020 la dott.ssa **X** avrebbe svolto attività di intermediazione commerciale per la vendita di prodotti parafarmaceutici riferibili alla società **XXX**, quindi una attività incompatibile con l'impegno presso la struttura ospedaliera in assenza dell'autorizzazione dell'Amministrazione. Da ciò sarebbe scaturito l'obbligo di riversamento dei compensi percepiti ai sensi del citato art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001 e, in mancanza del riversamento, si sarebbe determinato il danno erariale da mancata entrata, come previsto dal successivo comma 7-bis, art. 53, d.lgs. n. 165/2001. Inoltre, poiché nel periodo di interesse la dott.ssa **X** era un dirigente medico a tempo pieno ed esclusivo,

l'esercizio dell'attività di intermediazione di prodotti parafarmaceutici, non autorizzata e assolutamente incompatibile ai sensi del citato art. 60, d.p.r. n. 3/1957, avrebbe determinato la violazione del vincolo di esclusiva assunto con l'Amministrazione, con conseguente produzione di un danno erariale pari alla differenza retributiva per l'indennità alla stessa erogata in virtù di tale vincolo, prevista in attuazione del disposto di cui all'art. 15-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 502/1992.

3. Ciò premesso, la richiesta di condanna non può trovare accoglimento.

In adesione al criterio della c.d. "ragione più liquida", il Collegio ritiene dirimente che non risulta adeguatamente fornita dalla Procura attrice la prova della sussistenza della condotta causativa del danno azionato.

Deve in proposito rammentarsi che in base all'art. 2697 c.c., recante i principi generali in tema di riparto tra le parti dell'onere probatorio, "chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento" (comma 1) e "chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda"

(comma 2). Il mancato assolvimento dell'onere della prova comporta, per la parte inadempiente, la soccombenza processuale sul punto controverso e non provato, secondo il risalente principio *onus probandi incumbit ei qui dicit* (cfr., *ex multis*, Sez. I di appello, sent. n. 162/2023).

In merito alla prova c.d. critica, fondata sull'utilizzazione di elementi indiziari, occorre altresì evidenziare che essa consiste "nella deduzione di un fatto ignoto da un fatto noto attraverso un procedimento gnoseologico che poggia su massime di esperienza (...) alla cui stregua è possibile affermare che il fatto noto è legato al fatto da provare da un elevato grado di probabilità ovvero di frequenza statistica, che rappresenta la base giustificativa della regola di inferenza, su cui poggia il metodo logico-deduttivo della valutazione degli indizi" (Sez. III di appello, sent. n. 148/2022).

Nella fattispecie in esame gli elementi indiziari adottati dalla Procura a sostegno delle proprie affermazioni, come richiamati nella parte in fatto, non appaiono a questo Collegio caratterizzati dai necessari requisiti di gravità, precisione e concordanza per provare quanto contestato, anche in

considerazione delle deduzioni della convenuta.

Detti elementi, infatti, non sono idonei a provare univocamente che l'acquisto dei prodotti parafarmaceutici in questione da parte della dott.ssa **X** sia avvenuto per fini lucrativi e non personali, né che vi fosse un rapporto di collaborazione con la società.

Le giustificazioni fornite dalla convenuta circa le motivazioni degli acquisti di consistenti quantità di prodotti o circa l'acquisto effettuato per ragioni di mera cortesia per altri soggetti o circa il prestito effettuato al sig. **X** non appaiono infatti del tutto inverosimili. A ciò si aggiunga che risultano in atti le dichiarazioni rese da soggetti terzi (in particolare, dal rappresentante della società presso la quale si assume essere stata svolta l'attività di intermediazione e dal sig. **X**) volte a negare la sussistenza dell'asserito rapporto di collaborazione e a fornire un inquadramento dei fatti per giustificare le incongruenze rilevate. Al riguardo, gli argomenti addotti dalla Procura per affermare la non attendibilità delle dichiarazioni stesse non possono ritenersi pienamente dirimenti, in quanto, pur riconoscendo sussistente un interesse dei dichiaranti a non far emergere l'eventuale

svolgimento dell'attività stessa, le dichiarazioni stesse sono tuttavia quantomeno plausibili e, come tali, non possono non essere tenute in debita considerazione.

Conclusivamente, dalla mancata produzione di un idoneo supporto probatorio rispetto alla sussistenza della contestata condotta discende il rigetto della richiesta di condanna.

4. In considerazione di tali conclusioni restano assorbite le ulteriori eccezioni sollevate dalla convenuta.

5. All'esclusione della responsabilità amministrativa consegue la liquidazione delle spese processuali da rimborsare in favore della difesa della convenuta, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. Tenuto conto del valore e della complessità della controversia, nonché delle fasi in cui si è svolto il giudizio, le spese in parola sono liquidate d'ufficio nell'importo di euro 2.200,00 (duemiladuecento/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa della convenuta.

Nulla per le spese di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la

Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 80569** del registro di Segreteria, promosso ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per il Lazio con atto di citazione in epigrafe, ritualmente notificato alla convenuta e depositato nella Segreteria della Sezione, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

- respinge la richiesta di condanna della dott.ssa **XXX;**

- liquida le spese di lite, pari a euro 2.200,00 (euro duemiladuecento/00), oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge, a favore della difesa della convenuta.

Nulla per le spese di giudizio.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di

informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

L'estensore	Il Presidente f.f.
Paola Lo Giudice	Massimo Balestieri
<i>F.to digitalmente</i>	<i>F.to digitalmente</i>

Depositata in Segreteria il giorno 25 giugno 2025

Il Dirigente
Sebastiano Alvisè Rota
F.to digitalmente

