Sentenza

n. 140 /2025

n. 30837 REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Vito **TENORE** Presidente

Gaetano **BERRETTA** Giudice

Pia **MANNI** Giudice– relatore

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **30837** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 15.1.2025 nei confronti di:

AMBROSOLI Alessandro Maria, nato a Varese (VA) il 10.10.1982, C.F.: MBRLSN82R10L682D ed ivi residente in via Silvestro Sanvito, n. 6 int. 1, elettivamente domiciliato in Milano, piazza Duse n. 3 presso gli avvocati Riccardo Marletta (pec: riccardo.marletta@milano.pecavvocati.it) e Marco Celant (pec: marco.celant@milano.pecavvocati.it) che lo rappresentano e difendono in unione con l'avv. Samanta Mazzola (pec: samanta.mazzola@varese.pecavvocati.it) per delega su foglio separato.

VISTI gli atti e i documenti tutti del giudizio.

UDITI nell'udienza pubblica del 17.9.2025, con l'assistenza del

Segretario Salvatore Carvelli, il Pubblico Ministero Marcella Tomasi e l'avv. Marco Celant per il convenuto, data per letta la relazione di causa, con il consenso delle parti.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 15.1.2025 e ritualmente notificato, la Procura Regionale ha citato in giudizio Ambrosoli Alessandro Maria, al fine di ottenerne la condanna al risarcimento di un danno patrimoniale di € 28.048,40, in favore dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale Valle Olona.

La *notitia damni* è costituita dalla denuncia con la quale la predetta ASST ha comunicato alla Procura contabile che il Dirigente medico Ambrosoli Alessandro Maria risultava aver svolto attività libero-professionale presso strutture private accreditate con il Servizio Sanitario Nazionale in violazione della normativa di riferimento. Era, infatti, stato accertato che il dott. Ambrosoli, assunto a decorrere dal 1.2.2021 come Dirigente odontoiatra a tempo indeterminato con rapporto non esclusivo, che già prima dell'assunzione svolgeva attività professionale presso il "Centro Odontostomatologico Coppola di Coppola Domenico & C. Sas" con sede in Gallarate (VA), struttura accreditata con il SSN, aveva continuato a svolgere l'attività professionale a favore della predetta struttura sanitaria anche dopo l'assunzione all'ASST.

In seguito alla contestazione dell'addebito da parte dell'Amministrazione il dott. Ambrosoli ammetteva di aver svolto l'attività libero professionale presso il Centro Coppola, specificando di averla iniziata precedentemente all'assunzione presso l'Azienda Sanitaria e di averla proseguita successivamente al 1° febbraio 2021 in quanto non era a conoscenza che il Centro fosse un ente accreditato con il SSN. Il medico, inoltre, comunicava di avere nel frattempo interrotto i rapporti con il Centro Coppola e di non avere in essere altri rapporti presso altre strutture private accreditate.

Veniva attivato il procedimento disciplinare che si concludeva con l'irrogazione della sanzione della sospensione dal lavoro per mesi 6. In seguito ad impugnazione del provvedimento da parte del medico, il Tribunale di Busto Arsizio riduceva la sanzione a 30 giorni di sospensione.

La Procura accertava che, a fronte dell'attività svolta, il dott. Ambrosoli aveva percepito compensi per complessivi € 28.048,40.

Ritenendo sussistenti tutti i presupposti della responsabilità amministrativa la Procura notificava al dott. Ambrosoli l'invito a dedurre, contestandogli un danno da mancato riversamento *ex* art. 53, commi 7 e 7 *bis*, D.Lgs 165/2001 di € 28.048,40.

Il presunto responsabile ha depositato le controdeduzioni, senza chiedere l'audizione personale. Non ritenendo le difese del dott.

Ambrosoli idonee a superare i motivi di addebito, la Procura ha depositato l'atto di citazione.

L'attore pubblico ha sostenuto che la condotta del convenuto è illecita per avere egli violato le norme in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi, avendo svolto attività libero-professionale presso una struttura privata-accreditata con il SSN, in violazione degli artt. 4, comma 7, l. n. 412/1991, 1, comma 5, l. n. 662/1996 e 72, comma 9, l. n. 448/1998, e non avendo provveduto al riversamento dei compensi indebitamente percepiti. Ha precisato la Procura che l'attività non era stata autorizzata e non sarebbe stata autorizzabile, trattandosi di una fattispecie di incompatibilità assoluta. Secondo la Procura anche nelle fattispecie di incompatibilità assoluta si applicherebbero le norme di cui all'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, D.Lgs 165/2001 e, conseguentemente, il mancato riversamento in favore dell'azienda sanitaria delle somme percepite dal convenuto quale provento dell'attività incompatibile avrebbe causato un danno erariale corrispondente a tali somme non riversate, pari ad € 28.048,40. L'elemento soggettivo sarebbe il dolo, nella forma del dolo di protervia.

Il convenuto si è costituito in giudizio con comparsa di risposta depositata in data 24.7.2025 con il patrocinio degli avvocati Samanta Mazzola, Riccardo Marletta e Marco Celant.

Il convenuto ha sostenuto, innanzitutto, che l'art. 53, commi 7 e 7 *bis,* D.Lgs 165/2001 non sarebbe applicabile alle fattispecie di

incompatibilità assoluta, come affermato dalla recente SSRR 1/2025/QM, con la conseguenza che spetta alla Procura fornire la prova del danno arrecato all'Amministrazione, dimostrando che il dipendente ha sottratto energie lavorative all'amministrazione datrice di lavoro, non svolgendo proficuamente e puntualmente la propria prestazione lavorativa, prova che nella specie non sarebbe stata fornita. Infatti, secondo il convenuto, il danno sarebbe insussistente.

Sostiene, poi, il convenuto che nell'attuale quadro normativo, solo le strutture contrattualizzate, e non quelle meramente accreditate come il Centro Coppola, assolverebbero ad una funzione integrativa e sussidiaria della rete sanitaria pubblica e potrebbero porsi in potenziale concorrenza con le strutture pubbliche. Le norme invocate dalla Procura sono antecedenti al D.Lgs. 229/1999 e alla Legge Regionale Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 che pongono la citata distinzione tra le strutture sanitarie. Poiché il Centro Coppola opera in regime esclusivamente privatistico e non eroga prestazioni a carico del SSN, secondo il convenuto la sua attività extra istituzionale sarebbe stata inidonea a creare qualsivoglia situazione di conflitto di interessi, concorrenza (sleale o meno) con l'ASST di appartenenza o pregiudizio per l'efficienza e il buon andamento della P.A.

Sarebbe, comunque, anche assente l'elemento soggettivo. Quanto al dolo, tale elemento sarebbe escluso per il fatto che è

stato lo stesso convenuto ad informare l'Amministrazione dello svolgimento dell'attività professionale extra istituzionale tramite l'invio di un'autocertificazione dei titoli destinata all'ATS. Quanto alla colpa grave ha contestato che la normativa di settore sia di semplice comprensione e ha contestato che la circostanza dell'accreditamento del Centro Coppola risultasse dai siti internet istituzionali, come documentato.

In subordine, ha contestato la quantificazione del danno, operata dalla Procura sulla base del lordo percepito anziché del netto delle imposte e dei contributi.

Ha chiesto, infine, di esercitare il potere riduttivo dell'addebito *ex* artt. 52, comma 2, R.D. n. 1214/1934 e 1, comma 1 *bis*, della l. n. 20/1994.

All'udienza del 17.9.2025 le parti hanno illustrato le proprie difese e la causa è stata trattenuta a sentenza.

Considerato in

DIRITTO

Il giudizio concerne il danno che il convenuto, Dirigente Medico odontoiatra a tempo indeterminato con rapporto non esclusivo, avrebbe causato alla ASST Valle Olona per aver continuato a svolgere attività professionale presso il "Centro Odontostomatologico Coppola di Coppola Domenico & C. Sas", accreditato dal SSN, anche dopo l'assunzione, avvenuta il 1.2.2021. Secondo la Procura, la condotta del dott. Ambrosoli avrebbe causato all'amministrazione un danno da mancato

riversamento dei compensi percepiti per l'attività professionale *ex* art. 53, commi 7 e 7 *bis*, D.Lgs 165/2001 di € 28.048,40.

In mancanza di eccezioni preliminari si può passare ad esaminare il merito della domanda.

1. Al fine di stabilire l'illiceità o meno della condotta del dott. Ambrosoli occorre, anzitutto, chiarire se il Centro Odontostomatologico Coppola Domenico & C. sas, accreditato dal SSN, rientri tra le strutture presso le quali al dott. Ambrosoli aveva il divieto di esercitare la professione.

Il contratto di lavoro sottoscritto dal dott. Ambrosoli prevede che: "*Il rapporto non esclusivo preclude lo svolgimento dell'attività libero professionale sia nell'ambito delle strutture pubbliche, compresa l'Azienda, che nelle strutture private a qualsiasi titolo accreditate"*, così come previsto dalla legge.

Dal sito internet del Centro Odontostomatologico Coppola Domenico & C. sas risulta che la struttura è accreditata al SSN, ma non convenzionata.

Secondo il convenuto trattandosi di una struttura privata meramente accreditata ma non convenzionata che, quindi, non eroga prestazioni a carico del SSN, la sua condotta non avrebbe violato gli artt. 4, comma 7, l. n. 412/1991, 1, comma 5, l. n. 662/1996 e 72, comma 9, l. n. 448/1998 e non avrebbe causato danno alcuno, vista l'impossibilità del verificarsi di una situazione di concorrenza o di conflitto di interessi.

L'eccezione è suggestiva, ma non coglie nel segno. E' noto che

l'accreditamento attesta la rispondenza delle strutture ai requisiti di qualificazione, alla loro funzionalità rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e alla verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati raggiunti (art. 8 *quater* D.lgs 502/1992), mentre l'accordo contrattuale (già definito convenzione) del quale l'accreditamento è il presupposto, consente alla struttura privata di operare in nome e per conto del SSN (art. 8 *quinquies* D.Lgs 502/1992). In mancanza dell'accordo la struttura privata accreditata non può erogare prestazioni del SSN. Tuttavia, la tesi del convenuto è in contrasto con l'espresso tenore letterale delle norme e con le profonde modifiche che il sistema sanitario ha subito nel tempo.

Se, infatti, l'art. 4, comma 7, l. 412/1991 recita: "*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*", nel corso del tempo il legislatore, in seguito alle riforme del SSN, ha sostituito, ai fini dell'incompatibilità del medico dipendente del SSN, il termine "*convenzionate"* con l'espressione "*accreditate*".

Invero, successivamente alla disposizione di cui sopra, l'art. 1, comma 5, L. 662/1996, emanato successivamente all'adozione del D.Lgs 502/1992 il quale ha riorganizzato il Servizio sanitario e i rapporti tra SSN e strutture private introducendo l'istituto

dell'accreditamento, ha prescritto che: "*L'attività libero professionale da parte dei soggetti che hanno optato per la libera professione extramuraria non può comunque essere svolta presso le strutture sanitarie pubbliche, diverse da quella di appartenenza, o presso le strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente*". La norma precisa espressamente che le incompatibilità previste dall'art. 4, comma 7, l. 30.12.1991 n. 412 sono "*da riferire anche alle strutture sanitarie private accreditate"*. E', quindi, chiaro che, a partire dal 1996, il divieto riguarda non solo le strutture convenzionate, ma anche quelle accreditate.

Intervenuta più volte per dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme regionali che consentivano che le strutture sanitarie private accreditate con il Servizio sanitario nazionale potessero avvalersi dell'opera di medici in rapporto esclusivo con il SSN, la Corte Costituzionale ha affermato che "*l'art. 1, comma 5, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», ha affiancato, quanto ad incompatibilità, le strutture private accreditate*" a quelle già definite "convenzionate" (Corte Cost. 21.12.2018 n. 238). Il legislatore ha così ritenuto di allargare il divieto anche alle strutture meramente accreditate quale corollario del principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale. L'art. 72, comma 9, L. 448/98, poi, ha ulteriormente confermato il divieto di svolgere attività professionale "*a favore o*

all'interno di strutture pubbliche o private accreditate". In sostanza, con riferimento al divieto in questione, il legislatore non distingue tra strutture convenzionate o accreditate. La Corte Costituzionale, ancora di recente, ha ribadito tale assimilazione affermando nuovamente che: "*Le citate istituzioni sanitarie private (convenzionate e/o accreditate), infatti, «svolgono una funzione integrativa e sussidiaria della stessa rete sanitaria pubblica» (sentenza n. 238 del 2018), che le differenzia da quelle non convenzionate (oggi, non accreditate) (sentenza n. 457 del 1993) e che impone «che il medico che già presta la sua attività in rapporto…con il SSN non possa, contemporaneamente, operare anche presso una struttura privata convenzionata» (oggi accreditata) (ancora, sentenza n. 238 del 2018)"* (Corte Cost., 29.7.2024 n. 153).

Resta da osservare che la distinzione che l'art. 15 della legge Regionale Lombardia 30 dicembre 2009, n. 33 opera tra strutture convenzionate e meramente accreditate, richiamata dal convenuto a sostegno della propria tesi difensiva, non è rilevante in quanto la norma invocata richiama semplicemente gli artt. 8 *quater* e *quinquies* D.lgs 502/1992 ai fini della disciplina dei rapporti tra la Regione e le strutture sanitarie e non certo ai fini dell'incompatibilità dei medici dipendenti dal SSN.

2. L'attività prestata presso una struttura sanitaria accreditata da parte del medico in rapporto non esclusivo con il SSN è assolutamente incompatibile ai sensi dell'art. 53, comma1, D.Lgs

165/2001 il quale richiama la relativa disciplina normativa. Ne consegue, in capo al convenuto, la responsabilità erariale tipizzata nel suddetto art. 53, commi 7 e 7 *bis*, ovvero l'aver svolto attività lavorativa retribuita incompatibile con il rapporto di pubblico impiego e non aver riversato il relativo compenso all'amministrazione di appartenenza.

Il convenuto, richiamando i principi espressi recentemente dalle Sezioni Riunite di questa Corte nella sentenza 1/2025/QM, ha sostenuto che nella specie la responsabilità non discenderebbe automaticamente dalla violazione della suddetta norma, ma dalla prova, da offrirsi da parte della Procura, di un danno effettivo patito dall'ASST, prova che non sarebbe stata offerta non risultando in atti che l'ASST abbia riportato danno alcuno dalla condotta del dott. Ambrosoli.

In merito, questa Sezione ha sempre affermato, anche successivamente alla succitata sentenza delle Sezioni Riunite (sez. Lombardia, 11.4.2025 n. 54; 23.6.2025 n. 104 e n. 105) con orientamento condiviso da altre sezioni (sez. Abruzzo, 29.4.2025 n. 46; sez. Emilia Romagna, 20.3.2025 n. 26; sez. Toscana, 20.5.2025 n. 56; sez. Valle d'Aosta, 30.7.2025 n. 34) che l'ambito di applicazione del divieto di espletamento di attività professionale esterna e la correlata imposizione del riversamento all'amministrazione di quanto percepito, previsto dall'art. 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, debba estendersi anche alle attività assolutamente incompatibili in quanto:

"*-risulta coerente con un'interpretazione dell'art.53, comma 7 fondata sulla ragionevolezza, atteso in particolare che la previsione dell'obbligo di riversamento dei compensi relativi ad "…*incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati…" *può logicamente ricomprendere siagli incarichi autorizzabili ma non autorizzati in concreto, sia gli incarichi non autorizzati per non essere consentita, a causa dell'incompatibilità assoluta, la loro autorizzazione.*

- 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 sanzioni l'espletamento di incarichi non autorizzati né autorizzabili a causa dell'incompatibilità assoluta delle relative prestazioni*" (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, sez. II app., 11.2.2025, n. 27). Peraltro, la *ratio* del divieto non è soltanto quella di salvaguardare il SSN direttamente da danni da inadempimento (danno conseguenza), quanto piuttosto quella di assicurare il proficuo agire dell'amministrazione tramite la fedeltà dei propri dipendenti (danno evento) in quanto*: " il comma 7 bis dell'art. 53 cit., in combinazione con la normativa nazionale regolante il regime*

dell'extramoenia sanitaria (tra cui, in particolare, l'art. 1, comma 5, l. n. 662/1996), tutela, in concreto, la massima efficienza e funzionalità operativa del s.s.n., (anche) a mezzo del divieto di contestuale svolgimento di analoga attività presso altre strutture in qualunque modo accreditate (amplius, Cons. St., sez. IV, n. 4463/2004) e tale considerazione fa giustizia della contestata esistenza di un nocumento patrimoniale ingiusto subito dall'azienda ospedaliera" (sez. I app., 26.5.2021 n. 199).

3. Chiarito come l'attività in oggetto sia illecita e che sia fonte di responsabilità ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, D.Lgs 165/2001, occorre ora valutare l'elemento soggettivo.

La prova del dolo non è stata raggiunta, secondo il Collegio.

E' stato, infatti, lo stesso Ambrosoli ad informare la ASST circa la sua attività professionale presso il Centro Odontostomatologico Coppola nell'autocertificazione del 26.1.2022 e non vi sono elementi di alcun tipo a suffragio del fatto che il convenuto abbia inteso coscientemente e volontariamente violare il divieto di svolgere l'attività presso il Centro stesso. Si consideri che, essendo in regime di *extramoenia*, il dott. Ambrosoli avrebbe potuto svolgere lecitamente e senza autorizzazione la libera professione, purché in strutture private non accreditate e non convenzionate. E' verosimile, quindi, che il convenuto più che violare volontariamente il divieto, abbia ignorato tale limite posto alla sua attività professionale. Non rileva, a questo riguardo, che il

sito internet della struttura riportasse o meno, all'epoca dei fatti, la circostanza dell'accreditamento della struttura privata. Date le gravi conseguenze di questa circostanza e la previsione espressa del divieto nel contratto che aveva sottoscritto con la ASST Valle Olona, era preciso onere del convenuto verificare questo aspetto, e non certo limitandosi superficialmente a consultare il sito internet della struttura, prima di proseguire la sua attività dopo la sottoscrizione del contratto di lavoro.

Si ricade, quindi, nell'ambito della colpa grave, l'ignoranza del convenuto non essendo giustificabile, date la sua professionalità e la sua istruzione.

Ne consegue che il Collegio è tenuto ad applicare la scriminante prevista dall'art. 21 c.2, d.l. n. 76/2020, c.d. scudo erariale, in vigore dal 17 luglio 2020, convertito in l. 11.9.2020 n.120 il cui termine ultimo di vigenza, inizialmente previsto per il 31.7.2021 è stato più volte prorogato, attualmente fino al 31.12.2025. La condotta in esame è, infatti, commissiva e rientra, pertanto, nella previsione della norma rendendo l'illecito non perseguibile.

4. Si ritiene equo compensare le spese di giudizio non rientrando la fattispecie nella casistica prevista dall'art. 31 CGC. Il Collegio, infatti, non ha escluso la responsabilità per accertata insussistenza dell'elemento soggettivo ma, al contrario, ha accertato la presenza di tutti i presupposti della responsabilità stessa in ordine alla violazione degli obblighi di servizio, alla sussistenza della colpa grave e, quanto al danno, l'applicabilità

dell'art. 53, comma 7, D.lgs 165/2001, dovendo assolvere il convenuto in applicazione di una normativa che ha temporaneamente sospeso la punibilità dell'illecito commissivo connotato da colpa grave.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

RIGETTA la domanda.

Compensa le spese.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 17.9.2025.

Il Giudice estensore — Il Presidente

(Pia Manni) — (Vito Tenore)

f.to digitalmente — f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 03/10/2025

Il Direttore di Segreteria

(dott. Federica Dainotti)