



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 46/24

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale per la Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

Vito Tenore Presidente

Gaetano Berretta Giudice

Pierpaolo Grasso Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n. 30480 del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia nei confronti di:

- Borroni Federica nata a Milano il 20.01.1969, C.F. BRRFRC69A60F205R, rappresentata e difesa, ai fini del presente procedimento dall'Avv.to Pasquale Di Martino (CF DMRPQL64H08E435N) e dall'Avv. Massimiliano Napoli (CF NPLMSM72D20F205X; con domicilio elettronico alla PEC massimilianovincenzo.napoli@cert.ordineavvocatimilano.it) e domicilio fisico presso lo studio di quest'ultimo in Milano, via Paleocapa 1

Esaminati gli atti ed i documenti di causa;

Udito, all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024, con l'assistenza del segretario d'udienza, Barbara Marta Pisani, il Pubblico Ministero Selene Francesca Lupacchino, nonché i difensori della convenuta come da verbale

		d'udienza.	
		SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
		La Procura regionale ha convenuto in giudizio l'epigrafata convenuta per	
		sentirla condannare al risarcimento del complessivo danno pari ad	
		€75.872,00, ovvero, in via subordinata ad € 56.508,00, oltre interessi legali	
		e rivalutazione monetaria in favore dell'Istituto Nazionale Assicurazione	
		Infortuni sul Lavoro (INAIL), nonché delle spese di giustizia in favore dello	
		Stato.	
		Riferiva, infatti che la competente articolazione interna della direzione	
		regionale lombarda dell'INAIL aveva appurato che la Borroni, in servizio	
		presso l'INAIL dal 01 agosto 1998 al 31 agosto 2013 a tempo pieno e dal 31	
		agosto 2013 al 30 giugno 2016 con contratto part-time al 50%, fosse titolare	
		di partita IVA a avesse svolto attività di psicologo, dichiarando, tuttavia lo	
		svolgimento di attività professionale di psicologa solo per quest'ultimo	
		periodo di lavoro a tempo parziale.	
		Dal 1.07.2016 al 31.05.2021 la dipendente chiedeva e otteneva, poi,	
		nuovamente la variazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo	
		pieno, che veniva accordata previa presentazione all'Agenzia delle Entrate della	
		dichiarazione di cessazione della partita IVA per l'attività di psicologo, cosa che	
		avveniva in data 10 giugno 2016.	
		Tuttavia, avendo accertato che anche dopo la riconversione del rapporto di	
		lavoro da parziale a tempo pieno, la convenuta continuava a svolgere attività	
		libero professionale, avendo aperto anche una nuova partita IVA in data 12	
		settembre 2016, l'INAIL ha avviato, in data 12 marzo 2021, un procedimento	
		disciplinare, contestando anche il mancato riversamento dei compensi	
		2	

	conseguiti per l'attività libero professionale espletata per gli anni 2016 – 2019 in	
	violazione del dovere di esclusività, conclusosi l'irrogazione della sanzione	
	della sospensione dal servizio e dalla retribuzione per 6 mesi.	
	In data 1 giugno 2021 la Borroni si dimetteva volontariamente dal servizio.	
	Da ulteriori accertamenti, poi, successivamente effettuati, sarebbe emerso che	
	anche negli anni 2009 – 2011 la convenuta aveva svolto attività libero	
	professionale e, pertanto l'INAIL procedeva a diffidarla al riversamento dei	
	compensi percepiti in suddetto periodo.	
	La Procura procedente, quindi, ha individuato, sulla scorta dell'attività delegata	
	alla Guardia di Finanza i compensi percepiti nei periodi di costanza di rapporto	
	a tempo pieno, distinguendoli per annualità – così come evidenziato a pagina 3	
	del libello introduttivo, e quantificando, quindi il complessivo importo in €	
	75.872,00.	
	La Procura ha, quindi, ritualmente contestato la violazione dell'art. 60 del d.p.r.	
	3/1957 che vieta l'esercizio dei qualunque attività professionale per il	
	dipendente pubblico, nonchè dell'art. 53 comma 7 d.lgs.165/2001 avente ad	
	oggetto l'espletamento di attività extra istituzionale senza la prescritta	
	autorizzazione, la cui violazione comporta il riversamento dei compensi	
	percepiti.	
	Ha qualificato la condotta della Borroni quale dolosa in ragione della asserita	
	conoscenza della normativa <i>de qua</i> evidenziando i peculiari fatti caratterizzanti	
	il contestato elemento psicologico, vale a dire l'esistenza di una specifica	
	richiesta, già negata dall'amministrazione all'inizio della carriera lavorativa, per	
	l'espletamento di attività professionale, la circostanza di aver proceduto a	
	richiedere l'autorizzazione solo per quegli incarichi che sapeva potessero essere	
	3	

	autorizzati, l’aver comunicato all’amministrazione l’espletamento dell’attività	
	professionale solo al momento della trasformazione del rapporto di lavoro da	
	tempo pieno a parziale, nonché l’avvenuto cancellazione e la immediata	
	riapertura della partita IVA al momento della riconversione del rapporto di	
	lavoro a tempo pieno.	
	Ha richiamato, poi, la giurisprudenza in materia ponendo l’accento, ai fini della	
	decorrenza della prescrizione, anche sull’occultamento doloso del danno in	
	assenza di assolvimento degli obblighi di comunicazione preventiva in capo ai	
	pubblici dipendenti ed ha replicato a quanto esposto nelle controdeduzioni	
	presentate dall’odierna convenuta in sede preprocessuale.	
	Ha, infine, quantificato il danno nella somma sopra indicata, pari ai compensi	
	percepiti al lordo dell’IRPEF, escludendo, alla luce della giurisprudenza	
	indicata nel libello introduttivo, che il danno possa essere determinato al netto	
	della tassazione sopra indicata ovvero al netto delle spese di produzione del	
	reddito come indicate dalla Borroni già nelle controdeduzioni, formulando,	
	tuttavia, la richiesta in via subordinata pari ad € 56.508,00 nel caso in cui il	
	Collegio aderisca alla contraria tesi sostenuta dalla difesa.	
	Si è costituita la convenuta, con il patrocinio dei sopraindicati legali i quali, in	
	primo luogo hanno formulato istanza di definizione di rito abbreviato, offrendo	
	la somma pari ad € 28.254,00, corredata del positivo parere della Procura	
	regionale.	
	Nel merito hanno, poi, eccepito che la riapertura della partita IVA è frutto di	
	una mera leggerezza, sostenendo l’irrilevanza del mero possesso della stessa.	
	Hanno, inoltre, evidenziato, per richiamare l’inapplicabilità dell’art.53	
	comma 7 del d.lgs.165/2001, l’assenza di sottrazione di energie lavorative al	
	4	

	proprio datore di lavoro, in ragione dell'esiguità delle ore lavorative dedicate	
	all'attività contestata, ponendo, poi, l'accento sui profili di incompatibilità	
	previsti dall'art.60 d.p.r. 3/1957 la cui violazione potrebbe rilevare solo ai	
	fini del danno da disservizio, non trovando applicazione, invece, il dettame	
	di cui all'art.53 comma 7 del d.lgs.165/2001.	
	Secondo la difesa, quindi, l'espletamento di attività libera professionale in	
	violazione del dovere di esclusività esulerebbe anche dalla fattispecie di cui	
	all'art.53, commi 9 e 10 in quanto non equiparabile al singolo incarico	
	conferito dal privato, non ravvisando, quindi, nella fattispecie dedotta in	
	giudizio, la sussistenza di un conseguente danno effettivamente arrecato	
	all'amministrazione.	
	Anche sotto il profilo inerente la quantificazione del danno la difesa della	
	convenuta ha contestato, anno per anno, la quantificazione effettuata dal	
	requirente, deducendo, in sostanza, dalle somme costituenti il reddito lordo	
	percepito per l'attività professionale prestata, tutte le componenti negative	
	della dichiarazione dei redditi presentata che avrebbero inciso, quindi, sul	
	reddito netto percepito, evidenziando, altresì, che per gli anni 2016 e 2021	
	dalle somme conteggiate non sarebbero state scomputati i redditi derivanti	
	dall'attività espletata durante in regime di tempo parziale (riguardante alcuni	
	mesi dei cennati anni), per la quale, invece, era stata legittimamente	
	autorizzata.	
	Ha, infine, evidenziato che la somma contestate dovrebbe essere computata	
	al netto dell'IRPEF già versata, quantificata in € 18,431,72.	
	Ha, quindi, concluso chiedendo di respingere le contestazioni formulate,	
	ovvero, in via subordinata, limitare l'importo di condanna.	
	5	

	A seguito della camera di consiglio dell'8 novembre 2023 il Collegio, con	
	decreto presidenziale n.26 del 13 novembre 2023, ha ritenuto inammissibile	
	l'istanza di rito abbreviato in ragione della contestazione formulata dalla	
	Procura regionale in termini di doloso arricchimento del danneggiante,	
	fissando la discussione di merito all'udienza pubblica del 24 gennaio 2024.	
	In tale sede la Procura regionale le parti hanno ampiamente insistito nelle	
	contrapposte tesi, come da verbale d'udienza.	
	In particolare, poi, la Procura ha precisato, allegando anche documentazione	
	a supporto, che, con riferimento agli anni 2016 e 2021, la quantificazione del	
	danno è stata effettuata tenendo conto delle sole prestazioni effettuate nel	
	periodo in cui la Borroni era impiegata a tempo pieno presso l'INAIL, sulla	
	scorta, quindi, delle fatture acquisite dalla Guardia di Finanza e, secondo,	
	comunque un calcolo prudenziale di favore per la difesa, ampiamente	
	esplicitato nel verbale d'udienza.	
	La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	In assenza di questioni preliminari, alla luce degli atti di causa l'azione	
	proposta appare fondata.	
	Invero la difesa ha ampiamente dimostrato che la Borroni ha svolto attività	
	professionale in regime di incompatibilità – salvo il periodo di svolgimento	
	di attività lavorativa part-time – dell'attività di psicologa in palese violazione	
	degli obblighi prescritti dalla legge.	
	Non appare convincente quanto esposto dalla difesa in merito all'irrelevanza	
	dell'apertura della partita IVA in quanto, come osservato dal requirente, la	
	stessa è stata concretamente utilizzata dalla ricorrente sia nel primo periodo	
	6	

	– precedente alla conversione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale	
	– sia nel successivo periodo allorquando la riammissione in servizio a tempo	
	pieno veniva condizionata alla presentazione dell’attestazione di avvenuta	
	cancellazione della partita IVA, cosa che veniva effettuata dalla Borroni.	
	In tale contesto, quindi, la repentina riapertura della stessa, una volta accolta	
	l’istanza di conversione del rapporto di lavoro, non può, verosimilmente	
	essere imputata a mera “leggerezza” ma si inserisce in un contesto volto,	
	nella piena consapevolezza della sua illiceità, a riavviare l’attività	
	professionale, concretamente espletata alla luce della documentazione in atti,	
	dai quali emerge, in particolare dalle dichiarazioni dei redditi depositate, che	
	presentano dei costi deducibili – ivi compreso il ricorso a prestazioni di terze	
	persone – riconducibili <i>ictu oculi</i> all’esercizio abituale della libera	
	professione.	
	Traspare, pertanto, dai fatti in questione la condotta dolosa della convenuta,	
	anche alla luce delle ulteriori argomentazioni fornite dalla Procura regionale,	
	che ha sottolineato come la convenuta abbia regolarmente chiesto	
	l’autorizzazione per incarichi che riteneva fossero “autorizzabili” e, di	
	converso, abbia taciuto lo svolgimento di attività professionale svolta nel	
	periodo antecedente la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno	
	a <i>part time</i> , rendendo nota – come se fosse un fatto nuovo – tale circostanza	
	solo al momento della trasformazione.	
	La condotta palesemente dolosa traspare ancor più dalla chiara volontà di	
	indurre in errore la propria amministrazione.	
	Sotto il profilo della presunta inapplicabilità alla fattispecie in questione	
	dell’art.53 comma 7 e delle sue conseguenze in termini risarcitori, il	
	7	

	Collegio richiama, nonostante la diversa giurisprudenza di primo grado	
	richiamata dalla convenuta, il proprio pacifico orientamento (<i>ex multis</i> sez.	
	Giurisdiz. Lombardia, 17 maggio 2023, n.89) che ha ritenuto che l’ambito di	
	applicazione del divieto di espletamento di attività professionale esterna e la	
	correlata imposizione del riversamento all’amministrazione di quanto	
	percepito, deve estendersi, anche alle attività assolutamente incompatibili	
	che il dipendente pubblico eserciti, indipendentemente dall’aver ottenuto	
	l’autorizzazione datoriale in quanto tale interpretazione, appare in linea con	
	l’intero sistema di tutela apprestato dal legislatore, 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.	
	Invero, tale assunto appare recepito anche dalla granitica giurisprudenza	
	delle Sezioni d’appello (<i>ex multis</i> Sez. II Giurisdiz.Centr., 15 dicembre	
	2023, n.376) che hanno posto l’accento sull’illogica conseguenza di una	
	diversa interpretazione secondo la quale, in caso di violazione dell’art.60	
	d.p.r. 3/1957, il dipendente infedele sarebbe soggetto a conseguenze molto	
	più lievi – pur in presenza di fatti obiettivamente più gravi - rispetto a colui	
	che, invece, violerebbe il mero obbligo di autorizzazione preventiva di cui	
	all’art.53 comma 7 d.lgs. 165/2001, giungendo a concludere che... “La	
	<i>fattispecie di causa, pacificamente qualificabile in termini di attività</i>	
	<i>commerciale, assolutamente incompatibile e vietata ex art. 60 d.P.R. n.</i>	
	8	

	<i>3/1957, non può che soggiacere al regime previsto dall'art. 53, commi 7 e 7</i>	
	<i>bis TUPI, come fondatamente ritenuto dall'appellante, con conseguente</i>	
	<i>danno erariale da mancato riversamento del compenso percepito aliunde</i>	
	<i>dal funzionario infedele”(Corte dei conti, Sez. II Giurisdiz. Centr., 15</i>	
	<i>dicembre 2023, n.376).</i>	
	Alla luce di quanto sopra esposto, quindi, non colgono nel segno le	
	argomentazioni fornite dalla difesa in ordine ad una presunta inapplicabilità	
	del quadro risarcitorio di cui all'art.53 comma 7 del d.lgs.165/2001, non	
	prestando rilevanza, al caso di specie né la non dimostrata sottrazione di	
	energie lavorative all'INAIL, né l'assenza di contestazioni in ordine agli	
	obblighi lavorativi al fine di sostenere l'insussistenza di un danno da	
	disservizio, rilevando, in tale caso la piana violazione del dovere di	
	esclusività per lo svolgimento di attività in contrasto con il cennato	
	imprescindibile dovere incombente sul pubblico lavoratore.	
	Appurata, pertanto la sussistenza della responsabilità dell'odierna convenuta,	
	e ricostruiti i passaggi idonei ad individuare il danno erariale nel mancato	
	riversamento dei compensi percepiti, come correttamente individuati dalla	
	Procura regionale, in relazione alle annualità ed ai periodi di anno – meglio	
	specificati anche in udienza - in cui l'attività professionale è stata svolta in	
	violazione delle disposizioni sopra citate, il Collegio ritiene di non poter	
	accogliere la richiesta della difesa di dedurre, dal <i>quantum</i> risarcibile, i costi	
	sostenuti nel corso dell'attività esercitata, ritenendo che le spese che il	
	convenuto ha dedotto, comunque a proprio esclusivo vantaggio in quanto	
	effettuate per l'attività imprenditoriale e che, verosimilmente non avrebbe	
	potuto dedurre, sono comunque frutto dei “compensi” percepiti e non	
	9	

	riversati.	
	Si ritiene, invece, che aderendo all’orientamento di questa Sezione che, pur	
	prendendo atto della nota (ma non particolarmente argomentata) pronuncia	
	delle Sezioni riunite di questa Corte in ordine alla quantificazione al lordo	
	delle somme da riversare, ha, mediante analitica esegesi della fonte	
	normativa e della giurisprudenza sia ordinaria che amministrativa, rimeditato	
	il predetto approdo giungendo alla conclusione secondo la quale il danno	
	debba essere conteggiato al netto delle ritenute fiscali operate e versate al	
	Fisco.	
	Al riguardo, quindi, ex art.17 disp.att. c.g.c.. si rimanda all’esaustiva	
	motivazione di cui alla pronuncia di questa Sezione del 28 novembre 2022,	
	n.263.	
	Sul punto la difesa ha evidenziato, dato non contestato dalla Procura	
	regionale, che le somme versate a titolo di IRPEF per i compensi sopra	
	indicati ammontano ad € 18,431,72.	
	Pertanto detraendo tale importo dalla sommatoria dei compensi percepiti e	
	non riversati, il danno erariale ingiusto e risarcibile ammonta a complessivi €	
	57,440,28, importo da intendersi equitativamente già rivalutato.	
	La somma sopra indicata sarà gravata degli interessi legali a far data dal	
	deposito della sentenza sino al soddisfo. Le spese del giudizio seguono la	
	soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.	
	P.Q.M.	
	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Lombardia,	
	definitivamente pronunciando	
	CONDANNA	
	10	

[illegible]