



REPUBBLICA ITALIANA

185/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Giovanni COMITE	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61262** del registro di segreteria, promosso da

RIZZARDI Roberto, nato a Pavia il 06.7.1963 (C.F. RZZRRT63L06G388V), rappresentato e difeso, in via tra essi anche disgiunta, dagli avv.ti Orietta Stella (C.F. STLRTT66S61C351I) e Francesco Giambelluca (C.F. GMBFNC80E05L388K) e con essi elettivamente domiciliato presso il domicilio digitale francesco.giambelluca@pavia.pecavvocati.it del secondo difensore ove lo stesso dichiara di voler ricevere ogni comunicazione inerente alla presente controversia,

-appellante-

contro

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lombardia;

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti

-appellati-

per la riforma

della sentenza n. 145/2023 emessa dalla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, depositata in data 31 agosto 2023, non notificata

VISTO l'atto d'appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 26 settembre 2025, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, il relatore cons. Beatrice Meniconi, il difensore della parte appellante avv. Francesco Giambelluca, e il V.P.G. Antongiulio Martina per la Procura Generale.

Svolgimento del processo

1. Con rituale atto di citazione la Procura territoriale ha evocato in giudizio Rizzardi Roberto, quale dirigente medico - a tempo indeterminato vincolato in regime di esclusiva con il SSN - presso la FONDAZIONE IRCCS Policlinico San Matteo di Pavia, al fine di ottenere, con riferimento al triennio 2011-2013, il risarcimento del danno erariale dolosamente causato al citato datore di lavoro per complessivi euro 114.169,93, oltre accessori, di cui:

- euro 41.950,00 per i compensi professionali derivanti dallo svolgimento di incarichi extralavorativi, in assenza della necessaria autorizzazione del datore di lavoro e del riversamento dei relativi compensi (in violazione dei commi 7 e 7 bis dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001);
- euro 69.781,29 indebitamente percepiti in violazione delle norme in tema di regime di esclusività (pari alla differenza tra la retribuzione percepita in regime di impegno esclusivo e quella che invece sarebbe stata corrisposta se avesse optato per il regime di *extramoenia*);
- euro 1.157,40 ed euro 123,84 per danno da violazione del sinallagma contrattuale derivante dall'assenza ingiustificata dai turni di servizio ordinari, straordinari, premianti e di pronta reperibilità;
- euro 1.157,40 per danno all'immagine derivante dalla falsa attestazione di presenza in servizio.

Con la sentenza n. 145/2023 la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia di questa Corte ha preliminarmente illustrato la portata della precedente sentenza della medesima Sezione di condanna del prevenuto, avente ad oggetto i medesimi fatti sebbene relativi a pregresse annualità (sentenza n. 69/2022, per gli anni 2008, 2009, 2010), e riferito del parallelo procedimento penale a suo carico, conclusosi infine con una pronuncia assolutoria per il delitto di truffa aggravata ex art. 530 comma 2 c.p.p. perché il fatto non costituisce reato. La pronuncia ha riferito anche del decreto n. 31 del 21 febbraio 2023 con il quale la medesima Sezione ha

rigettato l'istanza di applicazione di rito abbreviato formulata dal Rizzardi.

In rito, il giudice territoriale ha accolto l'eccezione di prescrizione con riferimento a tutte le poste di danno contestate, fuorché per le somme percepite dal medico in ragione del regime di esclusività prescelto (euro 69.781,29), considerato l'effetto interruttivo della prescrizione derivante dalla costituzione di parte civile nel processo penale del datore di lavoro FONDAZIONE IRCCS Policlinico San Matteo, solo per queste ultime somme.

Conseguentemente, scrutinando la sola domanda avente ad oggetto dette somme (ovvero le differenze retributive percepite dal Rizzardi legate all'opzione per il regime di esclusività), il giudice territoriale lo ha condannato al pagamento in favore della FONDAZIONE IRCCS Policlinico San Matteo di Pavia della somma di euro 69.781,29, oltre accessori e spese di lite, per avere svolto attività libero-professionale in favore di committenti privati, non autorizzata dalla anzidetta Fondazione, quanto meno con colpa grave, con riferimento alle annualità 2011, 2012 e 2013.

2. Con atto notificato in data 1° dicembre 2023 Rizzardi Roberto ha interposto appello avverso la sentenza formulando:

- in via preliminare, "richiesta di definizione alternativa mediante rito abbreviato", in riferimento alla condanna di euro 69.781,29 "per differenziale retributivo indebitamente percepito", deducendo - in

considerazione degli esiti assolutori del giudizio penale, della confusione nella regolamentazione all'interno del Policlinico, che sarebbe stato a conoscenza della partita IVA del prevenuto, dell'occasionalità delle condotte contestate e dell'assenza di interferenza con l'attività svolta - di ritenere equo, "al solo fine di raggiungere una definizione alternativa del giudizio, manifestare la disponibilità del dr. Rizzardi al versamento pari ad euro 50.000,00, di poco superiore alla soglia del 70% (che è 48.846,9)"; - e, per l'ipotesi di mancato accoglimento dell'istanza sopra formulata, ha chiesto l'integrale rigetto delle pretese della Procura contabile, per i seguenti motivi:

1. "Omessa pronunzia nella parte in cui la sentenza non ha trattato l'istanza di applicazione del potere di riduzione esplicitamente formulata dalla difesa del dott. Rizzardi", per non essersi il primo giudice, in assenza del doloso arricchimento in capo al medico preteso nell'atto di citazione, pronunciato sulla applicazione dell'istituto della riduzione.

Secondo l'appellante, vi sarebbe stata la buona fede nella condotta del medico, che emergerebbe dal carattere occasionale delle prestazioni professionali rese, peraltro note anche al datore di lavoro, nella incertezza della disciplina di riferimento per gli incarichi, emanata dal Policlinico solo successivamente, con il regolamento n. 37 nell'anno 2014. Sarebbero dunque da accogliere le motivazioni della sentenza assolutoria della Corte di Appello penale, con riferimento alla liceità dell'attività svolta, anche perché la prosecuzione di attività con modalità analoghe ad opera

del medico (occasionalità, non interferenza, non incompatibilità con l'attività ospedaliera) sarebbe stata successivamente autorizzata dallo stesso Policlinico.

Il medico non avrebbe avuto, dunque, consapevolezza della necessità di chiedere l'autorizzazione, agendo nella legittima convinzione che, nel periodo precedente, l'autorizzazione non andasse richiesta, con ciò escludendo ogni forma di dolo, doloso arricchimento ed anche colpa grave, che il giudice di prime cure, nell'analizzare il profilo psicologico del medico, non avrebbe tenuto in adeguata considerazione.

2. “Error in iudicando nella parte in cui la sentenza ha ritenuto dimostrata l'antigiuridicità del comportamento del dott. Rizzardi in riferimento alla vicenda *de qua* con ogni conseguente statuizione”.

Secondo l'appellante, la sentenza gravata sarebbe errata nella parte in cui, anziché condannare il medico al “riversamento dei compensi percepiti” per lo svolgimento dell'attività extraistituzionale non autorizzata (non potendolo fare perché la relativa azione era prescritta), lo ha invece condannato, per un titolo per il quale nessuna responsabilità a suo carico sarebbe stata accertata, ovvero per violazione del regime di esclusiva, non dei pubblici dipendenti, ma dei medici del SSN, ovvero alla “restituzione dell'indennità di esclusiva percepita”, con ciò confondendo le due diverse modalità che l'ordinamento riconosce al dirigente medico del SSN per svolgere attività libero-professionale fuori dell'orario di servizio, ovvero l'attività cd. intra-moenia caratterizzata dal rapporto

esclusivo (prescelta dal dottor Rizzardi, e per la quale l'unica sanzione prevista, in assenza di autorizzazione, sarebbe il "riversamento degli emolumenti percepiti" e non la restituzione dell'indennità di esclusività) e la diversa attività cd. extra-moenia, caratterizzata da un rapporto non-esclusivo. L'attività prestata dal medico mai sarebbe stata comunque in conflitto di interesse con l'ente di appartenenza, essendosi trattato di presenziare ad operazioni di primo soccorso o ad interventi dentistici in caso di bisogno, di carattere sporadico e discontinuo.

3. "*Error in iudicando* nella parte in cui la sentenza ha individuato il danno erariale e ha disposto le statuizioni di condanna del dott. Rizzardi".

Nel caso in esame non vi sarebbe, ad avviso dell'appellante, alcun danno erariale subito dal Policlinico, anche perché il datore di lavoro avrebbe continuato a versare l'indennità di esclusiva al medico anche successivamente ai fatti di causa, consentendogli di svolgere la medesima attività extraistituzionale ai sensi dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001, da ritenere pertanto non interferente con l'attività istituzionale, così da giustificare, quanto meno, la riduzione della condanna.

Ha, pertanto, concluso chiedendo:

- l'accoglimento dell'istanza di definizione del giudizio mediante rito abbreviato attraverso il versamento di 50.000 euro;
- l'accertamento e la dichiarazione di estraneità del dott. Roberto Rizzardi da tutte le fattispecie di danno ipotizzate, e comunque l'assenza e la

mancata prova del dolo, della colpa grave e di qualsivoglia altro grado di colpa;

- l'accertamento e la dichiarazione di insussistenza e comunque la mancata prova del danno;

- con conseguente rigetto di tutti gli addebiti ascrittigli, e, in subordine, con riduzione del *quantum* del danno, in applicazione del potere equitativo e del potere riduttivo, in considerazione dell'effettiva parte assunta dallo stesso nella causazione del danno nonché in virtù di quanto previsto dall'art. 1, commi 1-bis e 1-quater, della l. n. 20/1994".

2. Con riferimento all'istanza di rito abbreviato, la Procura generale ha espresso il proprio parere in data 31 maggio 2024, chiedendone l'inammissibilità e, comunque, il rigetto, stante il doloso arricchimento del danneggiante e l'esiguità dell'importo proposto, in dispregio dell'art. 130 del c.g.c..

Con decreto di questa Sezione, n. 1/2024, emesso all'esito della camera di consiglio in data 14 giugno 2024, stante il parere non favorevole reso dalla Procura generale e l'assenza delle condizioni per affermare la congruità dell'importo offerto per l'accesso al rito abbreviato, in quanto inferiore al limite fissato dal legislatore nell'art. 130, secondo comma, del c.g.c., l'istanza di rito abbreviato proposta dal Rizzardi è stata rigettata, disponendo la prosecuzione del giudizio con il rito ordinario ai sensi dell'art. 130, comma 10, c.g.c.;

3. Con memoria depositata in data 4 settembre 2025, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni e, ritenuto infondato l'atto di appello, ne ha censurato partitamente ciascun motivo.

L'Organo requirente ha, in particolare, richiamato la sentenza n. 69/2022 emessa dalla medesima Sezione Lombardia di questa Corte in data 09 marzo 2022, su analoga azione proposta dalla Procura regionale e riferita agli esercizi 2008, 2009 e 2010, ove il Rizzardi è stato condannato al risarcimento del danno subito dall'amministrazione con riferimento ai maggiori emolumenti indebitamente percepiti nel triennio indicato, sentenza poi confermata in appello dalla Sezione seconda giurisdizionale centrale di questa Corte con la sentenza n. 328/2023, la cui motivazione è stata più volte richiamata dalla Procura generale, per le analogie con la fattispecie in esame.

Ha concluso per il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del giudizio d'appello.

4. Con memoria, depositata in data 15 settembre 2025, l'appellante, replicando alle argomentazioni della Procura generale, ha insistito per l'accoglimento dell'appello, con le conseguenti spese.

5. All'udienza odierna il difensore della parte appellante ha chiarito le tesi difensive, riportandosi alle conclusioni in atti. La Procura Generale, dopo aver eccepito la tardività della memoria depositata dall'appellante, ha comunque replicato specificando l'esistenza del danno al Policlinico per avere erogato una indennità di esclusiva non spettante al medico,

insistendo per le conclusioni in atti. In replica, la difesa dell'appellante ha riferito circa il deposito dei medesimi documenti del primo grado, mentre la Procura generale ha rilevato che le autorizzazioni sarebbero state richieste dal medico solo in conseguenza delle indagini.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

6. In via preliminare deve essere scrutinata l'eccezione di inammissibilità della memoria depositata in vista dell'odierna udienza dal difensore della parte appellante, eccepita in udienza dalla Procura generale. L'eccezione non risulta fondata, in quanto la memoria risulta depositata in data 15 settembre 2025, ovvero entro il termine fissato in 10 giorni prima dell'udienza, che veniva a scadere il successivo 16 settembre 2025.

7. Per chiarire i termini dell'odierno giudizio di appello, la Sezione ritiene opportuno ricordare che la domanda azionata dalla Procura regionale lombarda, con l'originario atto di citazione, aveva un ampio oggetto, relativo a plurime poste di danno, ovvero:

- danno ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.Lgs. 165/2001, per l'omesso riversamento all'Amministrazione di appartenenza dei compensi indebitamente percepiti per lo svolgimento di attività sanitaria extraistituzionale non autorizzata in favore di una società privata, di committenti privati ed associazioni sportive private, per un ammontare di euro 41.950,00;
- danno da illecita percezione dall'Amministrazione di appartenenza di

emolumenti retributivi indebiti e segnatamente dell'indennità di esclusività (differenziale fra il trattamento economico pieno pari ad euro 77.740,43 e quello erogabile per il rapporto non esclusivo pari ad euro 58.078,71) e della retribuzione di risultato (pari ad euro 3.598,71 lordi annui, non dovuta in caso di tempo definito ai sensi dell'art. 12 del CCNL 2002/2005 del 3.11.2005), per un totale complessivamente quantificato, per il triennio di riferimento, in euro 69.781,29;

- danno per assenza ingiustificata dal turno di servizio e per violazione dei turni ordinari, straordinari, premianti (prima posta), pronta disponibilità e reperibilità (seconda posta), per gli importi rispettivamente, di euro 1.157,40 e di euro 123,84;

- danno all'immagine per assenteismo, per euro 1.157,40.

La sentenza del giudice di primo grado ha preso in esame, nel merito, solo una delle anzidette poste di danno (per euro 69.781,29), in quanto la costituzione di parte civile del Policlinico di appartenenza del medico ai fini dell'effetto interruttivo e sospensivo della prescrizione, ha avuto, in realtà, ad oggetto la sola posta di danno relativa alle somme percepite in ragione del regime di esclusività prescelto (per la citata somma di euro 69.781,29).

Ne è derivata, quindi, la dichiarazione di prescrizione, ad opera del giudice lombardo, con riferimento a tutte le restanti partite di danno.

Ebbene, poiché il capo di sentenza del giudice territoriale che ha dichiarato prescritte le citate poste di danno non è stato oggetto di

appello, con conseguente passaggio in giudicato della relativa statuizione, ne deriva che l'odierno giudizio di appello avrà ad oggetto esclusivamente la posta di danno residua, relativa alla percezione dall'Amministrazione di appartenenza di emolumenti retributivi indebiti (indennità di esclusività (differenziale fra il trattamento economico pieno pari ad euro 77.740,43 e quello erogabile per il rapporto non esclusivo pari ad euro 58.078,71) e retribuzione di risultato (pari ad euro 3.598,71 lordi annui, non dovuta in caso di tempo definito), per un totale complessivamente quantificato, per il triennio di riferimento, in euro 69.781,29, che il Rizzardi è stato condannato, in prime cure, a pagare in favore del datore di lavoro Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo di Pavia, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di lite, per avere svolto attività libero-professionale non autorizzata.

8. Con il primo motivo di censura l'appellante lamenta che il giudice lombardo abbia omesso di pronunciarsi con riferimento alla domanda di applicazione del potere riduttivo, esplicitando, sotto molteplici punti di vista, le circostanze che comproverebbero la buona fede del medico, il quale avrebbe agito nella legittima convinzione che, nel triennio di riferimento, l'autorizzazione non andasse richiesta al datore di lavoro.

La Procura generale ha rilevato l'inammissibilità della censura, in quanto formulata in termini generici, e comunque la sua infondatezza in quanto basata su asserzioni dell'appellante indimostrate.

La censura non è fondata.

Questa Sezione, già in precedenti occasioni, ha avuto moto di affermare che il potere riduttivo ha come sua base giuridica il vigente art. 1, comma 1-bis, della l. n. 20/1994, e tale potere non è stato messo in discussione dal c.g.c. approvato con d. lgs. n. 174/2016, ove, benché non disciplinato, ne è recepita l'esistenza mediante un richiamo in tema di rito abbreviato (art. 130, comma 6).

La riduzione dell'addebito è considerata in dottrina come un criterio di graduazione della responsabilità, che caratterizza la specialità della disciplina che regola la materia.

La riduzione dell'addebito si fonda sulla valutazione di circostanze oggettive e soggettive rispetto all'ipotesi di danno contestata, e la giurisprudenza richiede che venga esplicitata una motivazione qualora venga esercitato tale potere riduttivo (Corte conti, SS.RR n.563/1987), mentre il mancato esercizio del potere riduttivo non richiede in sentenza una specifica motivazione. (Corte conti, I Sez. Giur. Centr. d'App., sent. n. 119 in data 8.5.2024).

Ne consegue che la decisione del giudice di prime cure non è censurabile sul punto, ed anche l'odierno Collegio ritiene di non poter, comunque, ridurre la quantificazione del danno indicata in prime cure, tenendo conto della gravità della condotta addebitabile all'appellante, che si è procrastinata nel corso di più annualità, come si chiarirà in seguito.

Ora, a prescindere dall'inapplicabilità del potere riduttivo dell'addebito in presenza della natura dolosa dell'illecito (il giudice di prime cure ha

ritenuto la condotta dell'odierno appellante connotata "quanto meno da colpa grave"), ciò che rileva è il complesso di circostanze nelle quali si è trovato ad operare il Rizzardi, analizzate dal giudice lombardo, che ha, correttamente, escluso la sussistenza della "buona fede" del medico.

Dalla documentazione in atti risulta, infatti, che il medico ha svolto negli anni in esame (2011, 2012, 2013) attività professionale extraistituzionale non autorizzata, violando gli obblighi inerenti al regime di esclusività prescelto, così beneficiando di un maggior trattamento economico erogatogli in ragione del suddetto regime, rispetto a quello inferiore che gli sarebbe spettato in regime di *extramoenia*.

A tal fine è necessario chiarire la portata della normativa che disciplina la materia in esame, con ciò affrontando anche le censure attinenti al secondo motivo di gravame, ove l'appellante lamenta la contraddittorietà della sentenza perché *"anziché condannare il dott. Rizzardi al riversamento dei compensi percepiti (ex art. 53, commi 7 e 7 bis del D.lgs. n. 165/2001, n.d.r.) - non potendolo fare perché la relativa azione era prescritta - lo ha invece condannato per un titolo per il quale nessuna responsabilità a suo carico è stata accertata, ovvero per violazione del regime di esclusiva, non dei pubblici dipendenti, ma dei medici del SSN, ossia alla restituzione dell'indennità di esclusiva percepita (che, come è fatto notorio, è una peculiarità dei soli medici e non si applica agli altri pubblici dipendenti)"*.

Questa Corte, già in precedenti occasioni, ha chiarito la differenza, sia ontologica che normativa, che sussiste tra il cd. "danno da mancata entrata" per la violazione del citato art. 53 (tipizzato, per tutti i pubblici

dipendenti, tuttavia prescritto nel caso di specie), ed il diverso “danno da violazione dell’obbligo di esclusiva” (tipizzato per la sola categoria dei medici, ed oggetto della condanna in prime cure).

In dettaglio l’art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 prevede che *"i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. 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"* (comma 7);

- *"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"* (comma 7 bis).

Si è in proposito precisato che “la responsabilità amministrativa conseguente alla violazione degli obblighi autorizzativi di cui all’art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 individua un'ipotesi, ormai tipizzata, di responsabilità per *"danno da mancata entrata"*, in quanto il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico a favore di terzi si configura come *"obbligo comprimario"*, posto a presidio della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Gli adempimenti autorizzatori, lungi dal rispondere ad

una *ratio* meramente formalistica, sono funzionali a garantire l'effettività dei principi generali che informano l'intera materia e... quello secondo cui *“la prestazione lavorativa in favore del datore di lavoro pubblico assume il connotato dell'esclusività (art. 98 Cost.), finalizzato ad assicurare il buon andamento dell'amministrazione tramite la salvaguardia delle energie del lavoratore e della sua indipendenza (art. 97 Cost.)...”*. ...La disciplina in esame non pone in capo al dipendente pubblico l'obbligo di *“rinunciare al compenso ricevuto per attività lavorativa prestata”*, bensì fa discendere dalla violazione dell'obbligo autorizzativo, volto a porre l'amministrazione di appartenenza nella condizione di valutare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale con la prestazione lavorativa da rendere a proprio favore, l'obbligo di versamento dei compensi percepiti, al lordo delle imposte e delle altre ritenute previdenziali e fiscali (Corte dei conti, Sezioni riunite n. 12/2021/QM)....D'altro canto, l'entità del compenso percepito per lo svolgimento dell'attività non autorizzata è strettamente commisurato all'entità dell'impegno richiesto dalla prestazione resa in assenza di autorizzazione e, quindi, della gravità della violazione addebitata” (Corte conti, Sez. II Centr. Giur. App., sent. n. 351/2023 e sent. n. 112/2025).....

Il *“danno da mancata entrata”* deriva dalla violazione dell'obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito, già entrato idealmente e contabilmente nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, la quale deve destinarlo ad un apposito

fondo in favore dei dipendenti, in quanto l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione...si tratta quindi di una fattispecie di "responsabilità erariale" tipizzata dalla legge testualmente e chiaramente riferita alla "omissione del versamento del compenso", che discende *ex lege* dalla inosservanza del precetto normativo concernente il divieto di erogare e di avvalersi di prestazioni non previamente autorizzate dall'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico, e configurabile come inadempimento di una obbligazione pecuniaria consistente nel mero riversamento del compenso.

Il citato regime che è dettato per tutti i pubblici dipendenti, vale anche per i medici dipendenti del SSN, poiché anche "il medico che abbia esercitato attività extraistituzionale non autorizzata, è obbligato a versare all'amministrazione i relativi compensi" (Corte conti, II Sez. App. sent. n. 328/2023). Come detto, nel caso in esame, la posta di danno per l'omesso riversamento dei compensi per l'attività extraistituzionale svolta in assenza di autorizzazione dal Rizzardi, per euro 41.950,00, è stata dichiarata prescritta, ed è passato in giudicato il relativo capo, per cui non viene più in discussione nell'odierna disamina.

Mentre rileva ancora il cd. *danno da violazione dell'obbligo di esclusiva*, ovvero quello, specifico dei dirigenti medici, derivante dalla violazione delle norme dettate in tema di esclusività del rapporto di lavoro (regime

di esclusiva *intra moenia* che era stato prescelto dal dott. Rizzardi sin dal 1 gennaio 1998), ed avente ad oggetto le “*indennità di natura retributiva*” per esso percepite (di esclusiva, di posizione e di risultato), pari, nel caso in esame all’oggetto della condanna in prime cure per euro 69.781,29 per l’intero triennio considerato.

La giurisprudenza che si è formata in materia ha chiarito che “a partire dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 229/1999, è stato sancito il principio di esclusività quale scelta remunerata di non avvalersi dell’*extramoenia* per l’esercizio della libera professione. Per effetto di tale intervento legislativo, nel d.lgs. 502/1992, è stato inserito l’art. 15-quater (rubricato proprio “*Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario*”) alla cui stregua: “1. *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 presente decreto, che modifica il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intramuraria sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo. [...] 5. I contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 23 dicembre 1996, n.662, nei limiti delle risorse destinate alla contrattazione collettiva*”.

In successione, la legge finanziaria per il 1999 (legge 23 dicembre 1998, n. 448) ha istituito *il fondo per l'esclusività* per i dirigenti del ruolo sanitario sul presupposto che avessero optato per l'esercizio della libera professione intramuraria, precisando che sono ammessi ai benefici del fondo i medesimi dirigenti a condizione che abbiano rinunciato *“alla facoltà di svolgere la libera professione extramuraria e qualsiasi altra attività sanitaria resa a titolo non gratuito, secondo i criteri e le modalità previsti dal regolamento di cui al comma 9 e comunque ad eccezione delle attività rese in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza”* (art. 72, comma 6).

L'indennità per l'esclusività del rapporto dei dirigenti medici e veterinari è stata, poi, disciplinata in dettaglio dall'art. 42 del CCNL dell'Area relativa alla dirigenza medica e veterinaria 1998 - 2001 del 8.6.2000 (successivamente confermata dagli artt. 10 del CCNL 3 novembre 2005 e 12 del CCNL 6 maggio 2010), il quale ha disposto che *“al fine di promuovere il miglioramento qualitativo delle prestazioni sanitarie ed in relazione al conseguimento degli obiettivi del piano sanitario nazionale anche per la razionalizzazione della spesa sanitaria, le parti (...) prevedono l'istituzione di una indennità per l'esclusività del rapporto dei dirigenti medici (...);* parimenti, *l'indennità di posizione - parte variabile, prevista dall'art. 47, lett. b), CCNL del 8 giugno 2000 (poi dagli artt. 33 e 43 del CCNL 3 novembre 2005), avrebbe dovuto erogarsi nella misura del 50%, in caso di rinuncia all'esclusività, e non avrebbe dovuto erogarsi affatto l'indennità di risultato (di cui all'art. 47, CCNL dell'8 giugno 2000; art. 27, comma 3 e 33 del CCNL 3 novembre 2005).*

Poiché, nel caso di specie, è provato l'esercizio di attività extramoenia non autorizzata, gli emolumenti in esame - configurandosi come *misure "premiali"*, volte a incentivare la scelta per il regime intramurario e a migliorare, sul piano quali-quantitativo, l'offerta sanitaria pubblica, oltre che compensare la "rinuncia" a fonti di reddito aggiuntive - rimangono *sine titulo*, e avrebbero dovuto essere oggetto di restituzione.

Passando, quindi, alla prova del danno, l'art. 72, comma 7, della l. 448/1998, stabilisce che *"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 all'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. La violazione degli obblighi di cui al presente comma è comunicata, per l'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza, dal direttore generale alla regione o alla provincia autonoma, all'Ordine professionale e al Ministero della sanità. Si applica l'ultimo periodo del comma 5 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662"*.

Il tenore letterale della disposizione depone chiaramente nel senso che il medico, il quale abbia optato per il regime "intramoenia" e prestato

attività “non gratuita” in favore di terzi, si vede esposto alla possibile risoluzione del rapporto di lavoro e all’irrogazione della sanzione pecuniaria pari fino a cinque annualità retributive, al verificarsi di una delle sopra indicate condizioni: violazione degli obblighi connessi all'esclusività delle prestazioni, insorgenza di un conflitto di interessi o di situazioni che comunque implicino forme di concorrenza sleale.

Il legislatore ha, dunque, irrigidito per la categoria dei medici il sistema sanzionatorio rispetto a ogni altra categoria di dipendente pubblico, proprio in ragione della libertà di scelta che viene loro offerta nell’opzione tra attività libero professione intra o extra moenia.

La norma, unitariamente intesa, contiene, infatti, la disciplina degli effetti conseguenti alla violazione degli obblighi di esclusiva incidenti in via immediata sul rapporto di lavoro tra medico ed azienda sanitaria, con la prevista possibilità per il datore di lavoro di licenziare il medico inadempiente, contestualmente sanzionandolo con la restituzione (nella misura ivi testualmente prevista tra un minimo ed un massimo) degli emolumenti indebitamente percepiti e che vanno ad alimentare il previsto fondo (in termini, Sez. II centr., app. 19.12.2018 n. 671). In quest’ottica, trova spiegazione anche il conseguente onere di comunicazione della riscontrata violazione “all'Ordine professionale e al Ministero della sanità”, oltre che alla Regione, “per l'adozione dei provvedimenti di rispettiva competenza”.

A nulla vale, pertanto, obiettare che non vi sarebbe mai stata alcuna assenza ingiustificata dall'orario di lavoro né un qualsiasi disservizio... trattandosi di violazioni al cui accertamento sono annesse altre ipotesi di responsabilità erariale ("cd. assenteismo fraudolento", danno all'immagine; danno da disservizio: tutte oggetto di contestazione anche in sede d'appello).

Per quanto qui merita attenzione, la restituzione delle indennità percepite dal medico che, pur avendo optato per l'intramoenia, abbia trasgredito il divieto di prestazioni in favore di terzi... (legge 23 dicembre 1998, n. 448 e art. 42 del CCNL dirigenza medica e veterinaria 1998/06/2000, poi confermato dall'art. 10 del CCNL 3 novembre 2005 e dall'art. 2 del CCNL 6/05/2010) risulta ancorata a veri e propri automatismi, dovendosi ritenere che l'esercizio della libera professione *extramuraria* non autorizzata renda immediatamente *sine titulo* gli incentivi costituiti dalle indennità di esclusività, di risultato e di posizione (nella misura del 50%), geneticamente correlati proprio alla rinuncia a ogni altro tipo di reddito (in termini, Sez. II centr. app. n. 147/2020; id. n. 221/2022)..."(Corte conti, Sez. II App., sent. n. 328/2023, che ha confermato la condanna del Rizzardi, per fattispecie analoga a quella di causa, con riferimento al pregresso triennio 2008-2010).

È, dunque, corretta l'affermazione della Procura generale laddove, richiamandosi ai sopra citati commi 5, 6, ed in specie 7 dell'art. 72 della legge n. 448/1998, afferma che l'opzione del medico per l'esercizio della

libera professione intramuraria, ovvero per l'esclusività del rapporto, comporta il divieto di "qualsiasi altra attività sanitaria resa a titolo non gratuito", espressione ampia che deve intendersi riferita a ogni prestazione di carattere sanitario.

E nessun dubbio sussiste sul fatto che le prestazioni rese dal Rizzardi, oggetto di causa, siano state di carattere sanitario, sia per la loro natura, sia per la qualificazione di "prestazioni sanitarie" dal medico stesso affermata nelle fatture emesse.

Risulta pertanto condivisibile l'affermazione del giudice di prime cure laddove ha ritenuto che la conoscenza della richiamata disciplina ed il suo rispetto "rientra tra i doveri basilari del pubblico dipendente" dovendo rientrare tra i vincoli immediatamente esigibili dai pubblici dipendenti, legati in primo luogo da un vincolo di fedeltà ed esclusività nei confronti della propria amministrazione *ex art. 97 Cost.*

Non può dunque accogliersi la censura dell'appellante, tesa a far valere la buona fede del medico, per l'assenza di consapevolezza sulla necessità di chiedere l'autorizzazione e per l'incertezza della disciplina di riferimento per gli incarichi, che sarebbe stata emanata tardivamente dal Policlinico nell'anno 2014 (con il regolamento n. 37), non potendo il medico "non sapere", ovvero non potendo ignorare i doveri di cui si è detto, discendenti dalla chiara normativa generale per il personale medico, che si è sopra richiamata.

Né a giustificare il suo operato possono soccorrere le argomentazioni relative alla occasionalità delle prestazioni extraistituzionali e alla esiguità delle giornate lavorative dedicatevi. E ciò non solo per la continuità con le analoghe prestazioni rese nel triennio precedente (anni 2008, 2009, 2010, già oggetto delle pronunce di condanna di questa Corte, di cui si è detto), ma per la continuità delle prestazioni extraistituzionali rese nel triennio in esame, da valutare nel loro complesso, ovvero nell'ambito degli anni solari e non per la frequenza mensile (anno 2011, 13 fatture con numerazione progressiva, riferite anche alla reperibilità; anno 2012, 20 fatture; anno 2013, 18 fatture; con impegno, rispettivamente, di 31, 29 e 27 giornate lavorative, dati non contestati), corroborata dalla apertura della partita IVA e dal suo, altrettanto frequente, utilizzo.

La giurisprudenza ha in proposito precisato che *“il rapporto con la A.S.C. s.r.l. si è protratto nel corso degli anni, ha impegnato il medico per un numero crescente di giorni..., è stato remunerato e ha rappresentato, infine, una fonte di reddito aggiuntivo costante rispetto alla retribuzione del datore di lavoro pubblico... La stessa titolarità di una partita IVA, se non è di per sé dirimente, costituisce, tuttavia, un indice sintomatico della natura continuativa dell'attività extramoenia laddove si accompagna alla quantità delle prestazioni rese e al volume del reddito complessivo conseguito dal medico “infedele”...* (Corte conti, II Sez. App., sent. n. 328/2023).

Né può giustificare l'operato del medico il contenuto della sentenza assolutoria pronunciata in sede penale dalla Corte d'Appello, per le

motivazioni indicate dal giudice territoriale, a conferma dell'orientamento costante della magistratura contabile per cui *"Ciò che rileva, infatti, anche in presenza di medesimi fatti, è l'autonomia e l'indipendenza del processo contabile rispetto al processo penale per cui...giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale (Cass., SS.UU. , sentenza n. 8927/2014)..."* (tra le tante, Corte conti, Sez. I App., sent. n. 339; Sez. Giur. App. Regione Sicilia, sent. n. 11/2023)" (Corte conti, Sez. I App., sent. n. 11/2024 in data 24.01.2024 e 249/2024).

Né, come invece vorrebbe l'appellante, "vale a scriminare la connotazione dolosa dell'illecito in esame il fatto che l'ente abbia sistematizzato la disciplina degli incarichi extraistituzionali, prevedendo tempi e procedure per l'autorizzazione al medico, soltanto con l'adozione del regolamento interno n. 37 del 2014 (oggetto di ulteriori aggiustamenti ancora nel 2016 con deliberazione n. 4 del 15/12/2016...) In primo luogo, già con regolamento n.17/2008 approvato con delibera n.10/C.d.A. del 22 gennaio 2009 si era tracciato il confine entro il quale era esercitabile la libera professione *intramoenia*...", peraltro in conformità alle previsioni contenute nella disciplina generale di riferimento di cui al pregresso D.lgs. n. 502/1992 (art. 15 quinquies), consentendo l'attività *intramoenia* solo in circoscritti ambiti, tuttavia divergenti rispetto a quelli oggetto delle prestazioni rese dal Rizzardi,

negli anni oggetto di causa (interventi di assistenza medica alle prove di Formula Uno e ai test automobilistici su circuiti e autodromi, ed in occasione di interventi chirurgici ed odontoiatrici, come medico rianimatore). (Corte conti, II Sez. App., sent. n. 328/2023).

Come ha poi chiarito la Procura generale alcun rilievo può annettersi alla richiamata disciplina regolamentare, successiva ai fatti di causa e che nulla ha aggiunto alla normativa primaria.

Né può rilevare la circostanza, anch'essa successiva ai fatti di causa, per cui l'amministrazione datoriale, a seguito delle più recenti richieste di autorizzazione da parte del medico, avrebbe consentito lo svolgimento di analoghe attività extralavorative, anche per la considerazione, valevole anche per il triennio in esame per cui "lo stesso art. 2 del Regolamento continua a vietare e considerare del tutto incompatibili "gli incarichi che presentano i caratteri dell'abitudine e professionalità" nonché:

- "gli incarichi che, sebbene considerati singolarmente e isolatamente non diano luogo ad una situazione di incompatibilità, considerati complessivamente nell'ambito dell'anno solare, configurano invece un impegno continuativo con caratteristiche della abitudine e professionalità, tenendo conto della natura degli incarichi e della remunerazione previsti".

- "comunque, tutti gli incarichi per i quali, essendo necessaria l'autorizzazione, questa non è stata rilasciata, salve le deroghe previste dalla legge (art. 53, comma 6, lett. da a) a f-bis)." (Corte conti, II Sez. App., sent. n. 328/2023).

Per quanto detto, non può trovare accoglimento neanche il terzo motivo di gravame, con cui l'appellante sostiene l'assenza di danno erariale, poiché si è già precisato che l'essenza del danno in esame deriva *per tabulas* dalla normativa di riferimento, dovendosi ritenere che l'esercizio dell'attività extralavorativa non autorizzata renda immediatamente *sine titulo* gli incentivi costituiti dalle indennità di esclusività, di risultato e di posizione, correlati al regime di esclusività prescelto, senza necessità di ulteriore prova.

In conclusione, l'appello deve essere rigettato e, per l'effetto, la sentenza di primo grado integralmente confermata. Resta assorbita ogni ulteriore questione.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, comprese quelle relative al rigetto della richiesta di rito abbreviato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello proposto da **RIZZARDI Roberto** nel giudizio iscritto al n. **61262** del registro di segreteria,

- rigetta l'appello, confermando la sentenza di primo grado;
- spese di giudizio a carico dell'appellante, comprese quelle di rito abbreviato che si liquidano in euro 256,00 (*duecentocinquantasei/00*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 26 settembre 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

F.to Massimo LASALVIA

Depositata in Segreteria il 24/11/2025

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI