



Sentenza

n. 102/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Leonardo **Venturini** Presidente

Elena **Papa** Consigliere

Khelena **Nikifarava** I° Referendario – relatore

ha emesso la seguente:

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **63166** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale ed instaurato con atto di citazione depositato in segreteria in data 11 ottobre 2024 nei confronti della Dott.ssa **Mara FERRARI** (C.F. FRRMRA68R71E463S), nata a La Spezia 31 ottobre 1968 ed ivi residente in Via Monviso n. 15, rappresentata e difesa dall'Avv. Carlo Lenzetti (C.F. LNZCRL64H03F679W) del Foro di Massa Carrara e dall'Avv. Florenzo Storelli (C.F. STRFRN63D08A662F) del Foro di Lucca, elettivamente domiciliata presso lo Studio del primo in Massa, via G. Galilei n. 3 e al domicilio telematico ai fini delle comunicazioni all'indirizzo PEC avvcarlolenzetti@puntopec.it.

ESAMINATI gli atti ed i documenti tutti del giudizio;

UDITI nella pubblica udienza del 6 marzo 2025 – celebrata con l'assistenza del Segretario Dott.ssa Simonetta Agostini – il

relatore Dott.ssa Khelena Nikifarava, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Fabio Alpini e l'Avv. Carlo Lenzetti per la convenuta.

Ritenuto in

FATTO

I. Con atto di citazione in giudizio depositato l'11 ottobre 2024, la Procura regionale presso questa Sezione Giurisdizionale esercitava l'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti della Dott.ssa **Mara FERRARI**, all'epoca dei fatti dirigente medico a tempo indeterminato presso l'Azienda USL Toscana Nord Ovest, chiedendone la condanna al risarcimento del danno arrecato al predetto Ente in conseguenza dello svolgimento di numerosi incarichi presso altre strutture pubbliche tramite l'intermediazione della società cooperativa PEDIACOOOP, con cui l'odierna convenuta aveva il contratto di lavoro quale socio-lavoratore, attività non compatibile e non autorizzabile.

Il danno veniva quantificato nella misura complessiva di € **262.944,40** (oltre rivalutazione dalla data dell'evento lesivo ed interessi legali dalla pubblicazione della sentenza al soddisfo, oltre le spese di giustizia), corrispondente ai redditi conseguiti dalla Dott.ssa Ferrari in conseguenza di tale attività.

All'esito delle indagini svolte dalla Procura erariale emergeva che la Dott.ssa Ferrari ha svolto i seguenti incarichi come medico pediatra, dietro corresponsione di compensi fatturati e pagati

dalla PEDIACOOOP, presso le strutture pubbliche:

- nel 2019: pediatrie di Chivasso, Ciriè, Alba, Casale Monferrato e Sondalo, per un totale di 71 incarichi e un compenso complessivo pari a € 66.014,17 lordi;

- nel 2020: pediatrie di Ivrea, Casale Monferrato, Novi Ligure, Alba, Busto Arsizio, Chieri, Chivasso, Crema, Verduno, per un totale di 82 incarichi e un compenso complessivo pari a € 76.932,60 lordi;

- nel 2021: pediatrie di Ivrea, Verduno, Chieri, Gallarate, Asti, Rovigo, Adria, Vercelli, per un totale di 86 incarichi e un compenso complessivo pari a € 65.721,33 lordi;

- nel 2022: pediatrie di Busto Arsizio, Chieri, Ivrea, Crema, Casale Monferrato, Novi Ligure, Cernusco, per un totale di 50 incarichi e un compenso complessivo pari a € 54.276,30 lordi.

Per le annualità dal 2019 al 2022, quindi, la Ferrari ha percepito dalla PEDIACOOOP la somma complessiva di € 262.944,40 lordi.

In particolare, la Procura erariale contesta alla Dott.ssa Ferrari la violazione dell'art. 4, comma 7, della l. n. 412/1991, secondo cui: *“Con il Servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il Servizio sanitario nazionale. [...] L'esercizio dell'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico d'impiego, purché espletato fuori dall'orario di*

lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il Servizio sanitario nazionale".

Il concetto è ribadito altresì, più chiaramente, dall'art. 1, comma 5, della l. n. 662/1996, che recita: *"Ferme restando le incompatibilità previste dall'articolo 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, da riferire anche alle strutture sanitarie private accreditate ovvero a quelle indicate dall'articolo 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, l'opzione per l'esercizio della libera professione intramuraria da parte del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale, da espletare dopo aver assolto al debito orario, è incompatibile con l'esercizio di attività libero professionale. 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".*

Ad avviso della Procura erariale, l'antigiuridicità della condotta, in contrasto con le chiare norme di legge, non viene meno in conseguenza dell'interposizione fittizia di uno schermo societario tra il medico e l'ente del SSN presso il cui lo stesso opera.

Dalle indagini svolte dalla Guardia di Finanza risulta che Pediacoop predisponessa calendari mensili di turnazione dei medici operanti in qualità di soci-lavoratori, in base alle richieste pervenute da varie ASL piemontesi, e che i medici fatturavano

alla cooperativa l'importo corrispondente a quello pagato dall'ente pubblico, detratta la trattenuta per le spese di gestione della cooperativa medesima (importo progressivamente aumentato, passando dall'8%, poi al 10% e alla fine al 12%).

Tale condotta antigiuridica è contestata alla Dott.ssa Ferrari a titolo di dolo, in quanto non si è trattato di mera omissione dell'informativa all'amministrazione di appartenenza, ma dell'interposizione artificiosa di una società cooperativa, oppure, in subordine, a titolo di colpa grave, stante la chiarezza della normativa violata e della sua portata precettiva.

Inoltre, la Procura erariale esclude la prescrizione del danno per le somme ricevute prima del mese di maggio 2019, in quanto in presenza di atti dovuti, la condotta dolosa, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può ben concretizzarsi anche in una omissione.

II. La convenuta Dott.ssa Mara Ferrari si costituiva in giudizio in data 14 febbraio 2025, assistita dagli Avv.ti Carlo Lenzetti del Foro di Massa Carrara e Florenzo Storelli del Foro di Lucca, chiedendo, in via preliminare, in rito, dichiarare nullo l'atto di citazione in quanto non prende posizione su quanto emerso in occasione dell'audizione personale della stessa, quindi da considerarsi *tamquam non esset*.

Nel merito, in via subordinata, la convenuta chiedeva di “dichiarare inammissibile e comunque rigettare per infondatezza la domanda proposta dalla Procura attrice”.

A sostegno delle conclusioni nel merito, la convenuta richiama la disciplina speciale prevista per i dirigenti medici che hanno optato per un regime non esclusivo, in quanto l'autorizzazione extramoenia permette lo svolgimento della libera professione al di fuori dell'orario di lavoro presso altre strutture sanitarie, ad eccezione delle strutture sanitarie pubbliche e delle strutture sanitarie private convenzionate.

Inoltre, la difesa della convenuta argomentava per l'inapplicabilità dell'art. 53, commi 7 ss., del d.lgs. n. 165/2001 alle categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero professionali (argomento ex art. 53, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001) e per la possibilità di assumere la qualità di socio lavoratore di una società cooperativa in base all'art. 61 del D.P.R. n. 3/1957.

Sull'elemento soggettivo, la convenuta richiama quanto affermato in sede dell'audizione al fine di argomentare per la propria buona fede, avendo cercato di assumere – seppure solo verbalmente – le indicazioni dai colleghi, dall'Ufficio personale dell'Asl di appartenenza e dall'avvocato della cooperativa.

La convenuta rappresentava, altresì, di aver svolto l'attività sempre fuori dall'orario di lavoro, avendo svolto regolarmente tutte le attività assegnate dall'ASL di appartenenza.

Infine, la convenuta rappresentava che *“per medesimi fatti il Nucleo di Polizia economico finanziaria di Alessandria ha elevato a Pediacoop una sanzione pari ad € 499.486,14 (doc. 15) e tenuto*

conto della funzione risarcitoria della norma contestata (cfr Sezioni Riunite 26/20) ciò non può che comportare una duplicazione esclusa dallo stesso tenore letterale della norma (art 53 comma 7 d. lgs 165/2001) che chiarisce espressamente che in caso di versamento da parte dell'ente erogante il dipendente risulterebbe esentato dall'esborso".

In via subordinata e salvo gravame, nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, la convenuta chiedeva di ridurre l'addebito posto a suo carico nella misura ritenuta equa e giusta.

Sulla quantificazione del danno, la convenuta eccepiva la prescrizione del danno in relazione alle somme incassate prima del mese di maggio 2019 - essendo l'invito a dedurre stato notificato in data 21 maggio 2024 - per complessivi € 27.371,34.

Sempre sul tema della quantificazione, la convenuta rappresentava di aver fatturato le prestazioni a favore della Pediacoop quale partita IVA in regime forfettario, quindi con l'imposta sostitutiva del 15% sull'importo in fattura, previa decurtazione del 20% a titolo di spese *a forfait*. Argomentava, pertanto, per la necessità di richiedere l'eventuale riversamento degli importi al netto e non al lordo del prelievo fiscale.

III. All'udienza di trattazione del 6 marzo 2025 il PM contabile e l'Avv. Lenzetti per la convenuta argomentavano come da verbale a sostegno delle rispettive posizioni, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni in atti.

La causa è, quindi, stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio rigetta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione formulata dalla convenuta in relazione all'asserita violazione del principio del giusto processo, ravvisata nel mancato esame specifico all'interno dell'atto di citazione delle dichiarazioni rese dalla Dott.ssa Ferrari in sede di audizione.

Infatti, dall'esame della documentazione in atti, risulta che le dichiarazioni rese in sede dell'audizione siano sostanzialmente sovrapponibili – per quanto di rilevanza ai fini del presente giudizio – alle controdeduzioni scritte depositate dalla Dott.ssa Ferrari e puntualmente prese in esame a pagine 17-29 dell'atto di citazione.

2. Nel merito, l'azione della Procura contabile viene qui esercitata sulla base del disposto dei commi 7 e 7 *bis* dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 (T.U. in materia di pubblico impiego), rubricato "*Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi*".

Secondo il citato comma 7, i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza, e, ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto d'interessi.

Secondo il citato comma 7 *bis*, 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; 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.

Al fine di una completa ricostruzione della disciplina normativa applicabile alla fattispecie in esame, va, altresì, evidenziato che l'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, al comma 1, fa espressamente salve le disposizioni speciali, tra cui, per quanto qui interessa l'art. 15-*quater* (*"Esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario"*) del d.lgs. n. 502/1992 (Riordino della disciplina in materia sanitaria).

In particolare, l'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992 stabilisce, al comma 4, una espressa deroga al principio di esclusività delineato nei suoi precedenti commi per i dirigenti medici che optino il rapporto di lavoro non esclusiva: *"I soggetti di cui ai commi 1, 2 e 3 possono optare, su richiesta da presentare entro il 30 novembre di ciascun anno, per il rapporto di lavoro non esclusivo, con effetto dal 1° gennaio dell'anno successivo"* (cd. opzione per l'attività extramuraria che consente lo svolgimento

dell'attività libero-professionale al di fuori dell'orario di lavoro).

A tale riguardo si rileva che sempre l'art. 53 citato, al comma 6, esclude l'applicazione dei successivi commi (da 7 a 13) alle *“categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali”*.

3. Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre a questo punto esaminare le attività contestate dalla Procura contabile alla convenuta.

Dagli atti versati in giudizio si desume che le attività extra-istituzionali contestate dalla Procura contabile alla Dott.ssa Ferrari hanno riguardato 289 incarichi nel periodo 2019-2022 per cui l'odierna convenuta ha emesso fatture in regime forfettario ex art. 1, commi 54-89, della l. n. 190/2014 con la propria partita IVA aperta per l'attività libero-professionale di *“Altri studi medici specialistici e poliambulatori”* (codice Ateco 862209 risultante dalle dichiarazioni dei redditi prodotte dalla convenuta).

La regolare fatturazione da parte della Dott.ssa Ferrari dei compensi percepiti fa rientrare tutti i predetti incarichi nello svolgimento dell'attività libero-professionale di medico pediatra operate in regime di *extramoenia*, escludendone qualsiasi qualificazione alternativa come attività di socio-lavoratore della società cooperativa Pediacoop in base al principio di prevalenza de *“l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, di qualsiasi attività di lavoro autonomo da parte di persone fisiche”*

(art. 5 del D.P.R. n. 633/1972, rubricato “Esercizio di arti e professioni”).

4. Alla luce di quanto precede in fatto e in diritto, deve ritenersi che l’attività libero-professionale di pediatra svolta dalla Dott.ssa Ferrari in assenza di previa autorizzazione da parte dell’Amministrazione di appartenenza non è soggetta all’obbligo di riversamento dei compensi percepiti *ex art. 53, commi 7 e 7-bis*, del d.lgs. n. 165/2001, in virtù della deroga stabilita dal precedente comma 6 che trova applicazione nei confronti della categoria dei dirigenti medici operanti in regime di attività extramuraria.

Pertanto, la violazione del divieto stabilito dall’art. 1, comma 5, della l. n. 662/1996 per cui *“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”* – pur essendo ravvisabile nella condotta dell’odierna convenuta, risultando pacificamente dagli atti che l’attività della Dott.ssa Ferrari veniva materialmente svolta presso le strutture sanitarie pubbliche in palese violazione della predetta disposizione – può assumere rilievo solo sul piano disciplinare.

Incidentalmente, si rileva che non risulta dagli atti che l’odierna convenuta sia stata destinataria di sanzioni disciplinari e che peraltro la stessa attualmente svolge l’attività professionale come

medico convenzionato di pediatria di libera scelta, presso la ASL 5 di La Spezia, avendo cessato dal rapporto di lavoro dipendente quale dirigente medico pediatra presso l'Azienda USL Toscana Nord Ovest per dimissioni volontarie in data 10 luglio 2022.

5. Per tutte le ragioni sopra esposte, la domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti della Dott.ssa Ferrari deve essere respinta per l'assenza dei presupposti della responsabilità amministrativa.

Il rigetto della domanda attorea comporta il diritto della Dott.ssa Ferrari al rimborso delle spese legali, da porre a carico dell'Amministrazione nel cui interesse è stata proposta l'azione, quindi il Ministero dell'Istruzione e del Merito, liquidate in misura di euro 2.500,00, oltre gli accessori di legge

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio in epigrafe, respinge la domanda proposta dalla Procura regionale.

Pone a carico dell'Azienda USL Toscana Nord Ovest a favore della Dott.ssa Mara Ferrari le spese legali in misura di euro 2.500,00 (oltre a CPA e IVA, se dovuta).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nelle camere di consiglio del 6 marzo 2025, 14 aprile 2025, 20 maggio 2025, 22 maggio 2025 e 7 luglio 2025.

L'Estensore

Il Presidente

Khelena Nikifarava

Leonardo Venturini

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 03/09/2025

Il Funzionario

Daniele Iliceto

F.to digitalmente