

**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA TOSCANA**

composta dai magistrati:

ANGELO BAX - **Presidente**

ANDREA LUBERTI - **Consigliere - relatore**

CLAUDIO GUERRINI - **Consigliere**

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **62028** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale per la Toscana della Corte dei conti nei confronti di **Piero Berti**, nato a Pescia (PT) in data 23 giugno 1959, residente in Pisa, alla via Roma, 30, rappresentato e difeso dall'avvocato Pierluigi Ferrari, con studio in Roma, alla via Domenico Chielini, 9 (posta elettronica certificata: pierluigiferrari@ordineavvocatiroma.org), e ivi elettivamente domiciliato in forza di procura speciale.

Visto il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (codice di giustizia contabile);

Esaminati gli atti e i documenti della causa;

Uditi, nella pubblica udienza in data 6 aprile 2022, il relatore, Consigliere Andrea Luberti, il pubblico ministero, in persona del Procuratore regionale Acheropita Rosaria Mondera, e l'avvocato Pierluigi Ferrari.

RITENUTO IN FATTO

Con atto di citazione, ritualmente depositato e notificato, la procura erariale territorialmente competente ha convenuto in giudizio il soggetto in epigrafe, all'epoca dei fatti professore associato dell'Università di Pisa, al fine di sentirlo condannare al risarcimento del danno, per euro **1.000.664,63** (al lordo) o, in subordine, per euro **798.607,78** (al netto) in favore dell'ateneo di appartenenza.

Il danno erariale ipotizzato discende dal mancato riversamento (ai sensi dell'articolo 53, comma 7 - *bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) di compensi percepiti a titolo di prestazione professionale non autorizzata, in violazione delle norme vigenti nel diritto del pubblico impiego nonché per lo specifico settore.

Tali corrispettivi risultano essere stati percepiti in forza dell'attività instaurata con case di cura privata. I proventi complessivamente percepiti, grazie all'attività professionale svolta nel periodo interessato, sarebbero come di seguito ripartiti: euro 30.345,00 (2011); euro 219.694,00 (2012); euro 276.374,00 (2013); euro 285.054,00 (2014); euro 327.768,00 (2015); euro 318.912,00 (2016); euro 300.249,00 (2017).

Rispetto a tali somme, la Procura erariale (anche a seguito delle difese spiegate dall'interessato in sede pre-processuale) ha ritenuto legittimi i compensi percepiti nel periodo di aspettativa (dal 4 agosto 2016 al 31 dicembre 2017 e, successivamente, dal 1 settembre 2017 fino al 31 agosto 2021).

Viceversa, nell'atto di citazione sono stati qualificati come indebitamente non riversati all'amministrazione di appartenenza ulteriori proventi.

Essi sarebbero quelli relativi al periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2015 (pari a euro 812.658,02 al lordo e a euro 648.202,48 al netto) e 1 gennaio 2016

– 3 agosto 2016 (pari a euro 188.006,61 al lordo e a euro 150.405,30 al netto).

Pertanto, il totale delle poste azionate in base all'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001 ammonta al *petitum* erariale.

La Procura ha esposto che la somma, ai fini interruttivi della prescrizione, sarebbe stata azionata con atto di costituzione in mora in data 22 ottobre 2019 da parte del Direttore generale dell'Università. Rispetto al periodo non coperto dall'intimazione, il relativo diritto di credito sarebbe comunque ancora esistente, atteso che il convenuto avrebbe occultato il proprio doloso comportamento, tra l'altro rendendo false dichiarazioni, in sede di instaurazione dei rapporti lavorativi, dichiarando di non versare in situazioni di incompatibilità per non essere dipendente di strutture del Servizio sanitario nazionale, o con lo stesso convenzionate.

Dopo avere svolto attività difensiva, il convenuto si è costituito con comparsa di risposta in data 27 settembre 2021 e ha svolto una serie di difese pregiudiziali e in merito. Le difese spiegate sono state le seguenti:

i. Eccezione di parziale prescrizione delle somme azionate. Almeno con riferimento alle somme relative alle annualità 2011-2016, la relativa azione dovrebbe essere ritenuta prescritta.

Infatti, l'insorgenza del credito sarebbe collocabile in arco temporale precedente al quinquennio, calcolato a ritroso, rispetto all'invito a dedurre (notificato il 6 luglio 2020), in base all'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Al riguardo, è stato eccepito che la citata nota in data 22 novembre 2019 del Direttore generale, con cui il medesimo era stato costituito in mora, non sarebbe stata idonea a interrompere la prescrizione. Peraltro, legittimata alla richiesta

risarcitoria sarebbe stata la sola procura erariale, che avrebbe esercitato detta facoltà appunto con l'invito a dedurre.

In subordine, è stato sottolineato che già a partire dal 2011 l'amministrazione di appartenenza sarebbe stata a conoscenza dell'attività libero-professionale svolta dall'interessato (peraltro in quel periodo sospeso in via cautelativa dal servizio, per la pendenza di un processo penale poi conclusosi con esito favorevole). In ogni caso, anche a voler riconoscere effetto interruttivo alla nota del Direttore generale, con cui era intimato il pagamento delle somme dovute, tale atto non sarebbe idoneo a consentire la richiesta di ripetizione delle somme percepite sempre nel quinquennio, calcolato a ritroso, da detto atto.

Neppure sarebbe ravvisabile un occultamento doloso idoneo a spostare la decorrenza rispetto alla consumazione dell'azione, in quanto il convenuto avrebbe agito in buona fede o, quantomeno, con condotta solo colposa. Tra l'altro, lo stesso avrebbe regolarmente denunciato i proventi percepiti nel periodo interessato.

ii. Insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. La condotta tenuta dal convenuto sarebbe stata svolta in un periodo di sospensione dal servizio (18 luglio 2011 – 1 agosto 2016) e in un successivo periodo di aspettativa.

Per entrambi i periodi, dovrebbe essere esclusa la violazione di regole di condotta, non essendo vigenti gli obblighi di esclusività.

Peraltro, tali ultime poste (quelle del periodo di aspettativa) risultano già detratte, in ogni caso, dal *petitum* richiesto dalla Procura erariale rispetto all'invito a dedurre, che avrebbe quindi implicitamente in parte riconosciuto la buona fede dell'interessato.

Dagli atti di indagine allegati alla citazione (relazione della Guardia di finanza in data 14 settembre 2019) emerge infatti che, dal 1 agosto 2011 al 1 agosto 2016, lo stesso è stato sottoposto a sospensione dal servizio ai sensi dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e dell'articolo 4 della legge 27 marzo 2001, n. 97, in quanto sottoposto a procedimento penale.

Secondo la prospettazione difensiva, nelle fasi del rapporto lavorativo contraddistinte dalla sospensione dal servizio, in ogni caso, l'interessato non avrebbe percepito l'indennità di esclusiva, né altre poste stipendiali, ma solo ed esclusivamente un assegno alimentare. Di conseguenza, non sarebbe ravvisabile alcuna violazione del principio di esclusività incardinato in capo ai pubblici dipendenti. Tale circostanza escluderebbe l'antigiuridicità della condotta o, quantomeno, anche considerando il carattere occasionale delle prestazioni, la sussistenza dell'elemento soggettivo, in quanto il convenuto avrebbe ignorato di trasgredire ai propri doveri.

È stato riferito, inoltre, che già all'epoca della sospensione dal servizio il legale del convenuto Piero Berti (Mauro Panattoni) avrebbe interrogato i responsabili dell'Università sulla necessità di richiedere l'autorizzazione per svolgere attività professionale, pur nella propria peculiare posizione, ricevendo risposta negativa.

iii. Erronea quantificazione del danno erariale. Il *quantum* richiesto dalla procura dovrebbe essere ridimensionato, detraendo le spettanze prescritte e computandole al netto e non al lordo. Tale impostazione sarebbe stata fatta propria dal legislatore, all'articolo 150 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, che disciplina le modalità di

ripetizione dell'indebito su prestazioni previdenziali e retribuzioni assoggettate a ritenute alla fonte a titolo di acconto. Inoltre, dovrebbero essere considerate anche le spese sostenute per la produzione del relativo reddito. Infine, la relativa somma dovrebbe essere attenuata anche grazie all'esercizio da parte del collegio del potere riduttivo dell'addebito.

iv. *In via istruttoria*, il convenuto ha richiesto di disporre una consulenza tecnica d'ufficio in ordine ai proventi effettivamente conseguiti, nonché una prova testimoniale in relazione a una serie di capitoli ritenuti rilevanti per la questione oggetto del presente giudizio, evocando quale testimone sulle circostanze già illustrate l'avvocato Mauro Panattoni.

Il convenuto ha, preventivamente, comunque, formulato richiesta di applicazione del rito abbreviato di cui all'articolo 130 del codice di giustizia contabile, prospettando un pagamento pari a euro **119.791,167**, equivalente al quindici per cento del danno, al netto, contestato nell'atto di citazione.

All'esito della camera di consiglio in data 17 novembre 2021, con decreto in data 23 novembre 2021, n. 34, il collegio ha rigettato la richiesta di giudizio abbreviato, ravvisando una fattispecie di "*doloso arricchimento*" nella condotta ascritta, preclusivo, in base alle relative norme processuali, all'esito favorevole di tale richiesta.

In prossimità dell'udienza il difensore ha prodotto ulteriori note di memoria, con cui ha in sostanza reiterato molte delle argomentazioni già profuse.

All'udienza in data 6 aprile 2022 le parti hanno insistito nelle rispettive richieste.

In particolare, la procura erariale ha ribadito sia la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi della responsabilità erariale *de qua*, che l'esistenza di un

atto interruttivo per la totalità delle somme contestate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, deve essere scrutinata e rigettata l'eccezione di prescrizione.

Infatti, va osservato che nel caso di cui trattasi è senza dubbio ravvisabile un occultamento doloso del danno, in quanto il convenuto ha, innanzitutto, non solo violato le norme di condotta in tema di esclusività del pubblico impiego, ma anche omesso di portare a conoscenza del proprio ente di appartenenza lo svolgimento di tale, diffusa e protratta, attività collaterale.

Pertanto, è ravvisabile un occultamento doloso idoneo a differire (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994), l'esordio del termine prescrizionale al momento dell'effettiva scoperta. Detto occultamento, infatti ben può consistere anche nell'omissione in mala fede di comunicazioni, come nel caso di specie, dovute (*ex plurimis* Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria, 12 dicembre 2019, n. 475), né sono rilevanti le denunce a fini fiscali, in quanto rimangono alla sfera di disponibilità dell'Amministrazione di appartenenza (cfr. Sez. II Centr. 86/2019).

Inoltre, dagli atti di causa e sinanco dalla discussione nel corso dell'udienza, è emerso che l'interessato ha artatamente elaborato false dichiarazioni, al momento di stipulare i relativi contratti presso le case di cura, e proprio al fine di conseguire il vantaggio della stipulazione di detti rapporti lavorativi.

La circostanza della redazione di dichiarazioni, in evidente contrasto con il suo effettivo *status* lavorativo, ha pertanto determinato un occultamento dell'incameramento di somme indebite e del conseguente mancato riversamento, con conseguente spostamento a norma di legge del termine

prescrizionale. In via incidentale, va comunque ribadita l'idoneità della nota già citata a consentire l'effetto interruttivo. Infatti, essa evidenziava la *causa petendi* del credito dell'Università ed era stata proposta da quest'ultima, creditrice diretta del diritto compromesso e titolare del diritto risarcitorio, pertanto legittimata all'adozione di atti di costituzione in mora (Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, 1 agosto 2019, n. 321; Sezione II centrale di Appello, 20 agosto 2019, n. 294).

2. Nel merito, il Collegio ritiene che le richieste attoree siano meritevoli di accoglimento totale, per i motivi di seguito esposti.

La base normativa per l'azione erariale è rappresentata dall'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Detta norma ha generalizzato per i pubblici dipendenti il divieto di svolgere incarichi non conferiti né autorizzati, in precedenza comminato dall'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 solo per un ristretto novero di attività (tra cui comunque rientra la condotta contestata). Inoltre, quale corollario della violazione del divieto, ha imposto all'erogante o, in difetto, al dipendente inottemperante l'obbligo di riversare all'ente di appartenenza le somme percepite. In caso di ulteriore inerzia, la ripetizione (comma 7-bis) può essere esperita avanti alla giurisdizione contabile, da parte del pubblico ministero erariale.

Come evidenziato dalla giurisprudenza contabile in sede di nomofilachia (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 31 luglio 2019, n. 26), a ben vedere, nel caso di specie è la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore a costituire presupposto dell'azione erariale, in quanto tale comportamento determina un danno da

minore entrata.

Tale condotta omissiva, a sua volta, può incorrere in dette conseguenze solo se l'incarico svolto non è stato comunicato o, a seconda dei casi, autorizzato secondo le norme applicabili.

Come evidenziato dalla Sezione *“l’effettiva incidenza sull’attività lavorativa istituzionale e l’eventuale conflitto di interessi non costituiscono necessariamente elementi della fattispecie tipica, che è invece basata esclusivamente sulla possibilità o meno di autorizzare l’attività lavorativa extraistituzionale, ovvero sul materiale inoltrato della richiesta di autorizzazione all’Amministrazione di appartenenza, con il conseguente obbligo in caso contrario di riversare i compensi percepiti”* (Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, 26 ottobre 2021, n. 387). Tale conclusione deriva, appunto, dal dato che il risarcimento è promossa a ristoro dell'*omissio acquirendi* in sé e per sé.

3. Presupposto dell'esperibilità dell'azione risarcitoria tipizzata è ovviamente, oltre al mancato riversamento, il dato che esso fosse dovuto in considerazione della natura antiggiuridica del comportamento del pubblico dipendente.

Il punto di diritto essenziale per la presente vicenda è dato dall'interrogativo se i più volte citati obblighi di esclusività della prestazione lavorativa debbano essere ritenuti sussistenti anche nel periodo di sospensione cautelare dal servizio (mentre per il periodo di aspettativa richiesto dal dipendente, come accennato, la detrazione delle somme dal ristoro patrimoniale è già stato disposto dalla Procura in sede di atto di citazione, a seguito del riscontro da parte del convenuto delle contestazioni).

Il Collegio è dell'avviso che alla domanda debba essere data risposta positiva.

Al riguardo, deve essere osservato che la sospensione cautelare dal servizio è disposta nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza, al fine di evitare che, nelle more dell'accertamento di un reato, la permanenza del dipendente nel proprio ufficio possa determinare la reiterazione di un illecito o, comunque, compromettere il buon andamento della pubblica amministrazione. Essa non determina, invece, se non per quanto espressamente previsto, il mutamento dello stato giuridico del dipendente in relazione al rapporto intercorrente con l'amministrazione di appartenenza.

Una conferma della ricostruzione secondo la quale il dipendente durante il periodo di sospensione permane in un rapporto di servizio (con i medesimi obblighi e doveri) è rappresentata dalla circostanza che, nei casi nei quali il dipendente coinvolto nel procedimento penale al termine del procedimento disciplinare non venga licenziato, si applica l'istituto della *restitutio in integrum*, che consiste nella reintegrazione nella situazione economica precedente alla sospensione, e che, in caso di bisogno, possa percepire un assegno alimentare (come accaduto in tal caso).

In base a tali circostanze, è evidente che nel caso di sospensione dal servizio il sinallagma contrattuale non risulta per il periodo cautelare sospeso, ma solamente affievolito.

Proprio in tal senso si è espressa in passato la giurisprudenza contabile (Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, sentenza 2 luglio 2016, n. 269) che ha osservato che, per le ragioni più volte citate, la sospensione cautelare “*non consente l'assunzione di incarichi extraistituzionali al di fuori di ogni regola*”, dovendo comunque essere richieste a tale fine le autorizzazioni prescritte dall'ordinamento.

4. Il convenuto ha argomentato della mancanza di elemento soggettivo, che sarebbe desumibile da circostanze fattuali sulle quali ha chiesto l'esperimento di capitolo di prova. In sintesi, l'interessato avrebbe avuto intenzione di rendere edotto l'ente di appartenenza della propria attività collaterale, ma (non essendo un professionista del diritto) sarebbe stato tratto in inganno dalle rassicurazioni sul punto provenienti da dipendenti dell'amministrazione di appartenenza.

Si tratta tuttavia di elementi non rilevanti. Come accennato, presupposto dell'obbligazione restitutoria è l'oggettivo incameramento di somme indebite, in quanto percepite in costanza di rapporto di pubblico impiego, e senza il conseguimento di autorizzazione, elemento che nel caso di specie risulta incontestabile, cui fa seguito la volontaria omessa restituzione.

L'esistenza di una ignoranza in buona fede è comunque smentita dalle mendaci dichiarazioni rese, in sede di instaurazione dei rapporti retribuiti con i privati, che evidentemente comprovano, se non la conoscenza di violare specifiche norme giuridiche, la consapevolezza "laica" dell'illiceità della condotta.

Da ultimo, occorre precisare che l'esame delle attività svolte dal convenuto denota l'espletamento di attività professionale continuativa che, anche in presenza di una richiesta in tal senso, con ogni probabilità nemmeno poteva essere autorizzata.

Di conseguenza, nessun pregio riveste l'argomento dell'ignoranza di dover richiedere detta autorizzazione all'ente di appartenenza.

5. Infine, in relazione al *quantum debeatur*, il Collegio ritiene che l'ammontare delle utilità percepite sia provato con sufficiente determinatezza, considerando che i relativi dati sono stati desunte dalla certificazione dei compensi erogati da parte degli stessi committenti nei relativi periodi di imposta.

Tale considerazione comporta la reiezione della richiesta di consulenza tecnica d'ufficio.

Sempre in relazione alla quantificazione del danno, il convenuto ha argomentato che le relative somme, ancorché illecitamente percepite, dovrebbero essere riversate al netto, e non al lordo degli oneri fiscali.

Al fine di respingere detta argomentazione, pare sufficiente richiamare Corte dei conti, Sezioni riunite, 11 ottobre 2021, n. 13 che, risolvendo la diatriba sotto il versante della questione di massima, ha appoggiato la tesi diametralmente opposta rispetto a quella propugnata dal convenuto. Le Sezioni riunite hanno, al riguardo, evidenziato che in tali casi *“il soggetto erogante il compenso è soggetto diverso da quello al quale viceversa questi compensi devono essere riversati. Diversamente dal caso in cui, infatti, il rapporto è bilaterale tra i due soggetti, per cui chi liquida è anche il sostituto d'imposta per il compenso erogato, per cui il riversamento consente anche il recupero della quota che l'amministrazione ha versato al fisco in luogo del dipendente al quale spetterà poi di poter regolare autonomamente la propria posizione fiscale, nel caso di specie i soggetti interessati sono comunque tre, nel senso che l'amministrazione o il privato, a favore del quale l'incarico è stato svolto e che ha liquidato il compenso al dipendente percettore - ed è stato anche il sostituto di imposta per quell'importo - è un soggetto diverso dall'amministrazione alla quale, se si realizza la violazione voluta dalla norma, il compenso deve essere riversato dal dipendente stesso o dall'amministrazione pubblica o privata che ha pagato l'incarico svolto”*.

Inoltre, trattandosi di comportamento doloso, nessuno spazio può essere accordato all'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Di conseguenza, è esclusa la possibilità di disporre una consulenza tecnica di ufficio, che presenterebbe carattere meramente esplorativo.

6. In conclusione, nei confronti del convenuto, appaiono pienamente sussistenti *in parte qua* i presupposti e gli elementi oggettivi del danno erariale, sia pure con le specificità della fattispecie risarcitoria speciale in questione che è contraddistinta da una struttura bifasica della violazione, prima dell'obbligo di esclusività e, in seguito, del dovere di riversare le somme percepite per l'attività svolta.

Risulta provato anche l'elemento soggettivo, connotato dal dolo, sotto forma di volontaria inottemperanza agli obblighi di servizio.

Essi comportano il dovere di richiedere l'autorizzazione per lo svolgimento di attività professionale extralavorativa, ovvero di astenersene, nonché di riversare le somme indebitamente percepite.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore dell'Erario, come da dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, definitivamente pronunciando sul giudizio:

- sotto il profilo istruttorio, rigetta la richiesta di prova testimoniale e di consulenza tecnica d'ufficio;

- nel merito, in accoglimento delle richieste della Procura erariale, condanna il convenuto **Piero Berti** al pagamento di complessivi euro **1.000.664,63**, già comprensivi di rivalutazione monetaria, in favore dell'Erario, individuando quale amministrazione danneggiata l'Università di Pisa.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura di €. 144,00.=.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 6 aprile 2022.

L'estensore

Andrea Luberti

Firmato digitalmente

Il Presidente

Angelo Bax

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 01 Agosto 2022

Il direttore della Segreteria

Simonetta Agostini

Firmato digitalmente