

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro MAIELLO	Presidente
Marco CATALANO	Consigliere
Andrea GIORDANO	Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **46075** proposto a istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di **BELLINI Pierangela**, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. Rosaria Loprete del Foro di Catanzaro e dall'avv. Francesco Paolo Fornario del Foro di Roma

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del giorno 11.10.2023 il relatore Ref. Andrea Giordano e il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Daniela Cimmino, l'avv. Marianna Pallace, in sostituzione degli avv.ti Rosaria Loprete e Francesco Paolo Fornario, per BELLINI Pierangela

FATTO

1. Con atto di citazione ex art. 86 c.g.c., depositato in data 9 marzo 2023, la

SENT. N. 124/2023/R

Procura Contabile ha citato in giudizio BELLINI Pierangela, operatrice sanitaria in servizio presso l'Ospedale Ramazzini di Carpi, che, a far tempo dalla nomina, avrebbe contestualmente ricoperto la carica di amministratore della Società semplice "La Magica Oasi e dei Piccoli Bellini di Facchini & C. Società Agricola" (di cui deteneva la quota di partecipazione del 25%).

In particolare, gli accertamenti svolti avrebbero consentito di acquisire la ricognizione delle assenze dal servizio della BELLINI, effettuate principalmente a titolo di malattia nell'intero 2017 e i cedolini relativi al lasso temporale compreso tra l'aprile 2014 e il marzo 2021.

L'impegno extralavorativo della convenuta risulterebbe documentato *per tabulas* anche dalla titolarità dell'omonima impresa individuale BELLINI Pierangela, esercente attività di commercio al dettaglio di piccoli animali domestici, con domicilio fiscale in Corso G. Mazzini, n. 40, a Correggio (RE).

Del resto, per l'anno di imposta 2016, la Bellini avrebbe esibito un reddito di partecipazione in società esercenti attività di impresa di € 2.824,00; mentre, nell'anno di imposta 2017, la stessa parte avrebbe dichiarato un reddito imponibile ai fini Irpef di € 13.894,00.

L'impegno extra-istituzionale della BELLINI quale socio amministratore, insieme a Paola Facchini, risulterebbe pure comprovato, a prescindere dagli eventuali profili di rilevanza penale delle vicende in contestazione, dalla segnalazione della Società Zoocrime, riportata nella notizia di reato del 30 marzo 2019.

Inoltre, l'odierna convenuta, nella propria qualità di operatrice sociosanitaria in servizio presso il Reparto di Pediatria dell'Ospedale di Carpi si sarebbe impossessata, al fine di trarne profitto, di diversi farmaci e presidi ospedalieri

SENT. N. 124/2023/R

elencati nell'annotazione redatta in data 27 ottobre 2019 dalla P.G. operante, sottraendoli dalla farmacia e dai magazzini posti all'interno del Reparto di assegnazione; cosa che risulterebbe dal decreto di citazione a giudizio della BELLINI, per i reati di cui agli artt. 624, 625, comma 1, n. 7, e comma 2 in relazione all'art. 61, n. 11, c.p..

Quanto allo svolgimento di attività extra-lavorativa incompatibile, in costanza di rapporto di lavoro a tempo pieno con l'Azienda sanitaria, lo stesso si sarebbe posto in contrasto con l'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 e con gli artt. 60 ss. d.P.R. n. 3/1957, nonché con l'art. 4, comma 7, l. n. 412/1991 (in merito, cfr. anche il Regolamento aziendale in materia di incarichi extraistituzionali, approvato con delibera n. 201 del 2017, che elenca le attività oggetto di divieto assoluto, espressamente ricomprendendo l'assunzione di cariche in società con fini di lucro e l'esercizio del commercio).

Alla violazione del principio di esclusività della prestazione lavorativa dei dipendenti pubblici si sarebbe unito l'elemento soggettivo del dolo, integrato dal consapevole e silente svolgimento di attività esterna incompatibile da parte dell'operatrice sanitaria, che, in costanza di rapporto di lavoro, avrebbe ricoperto la carica di socio amministratore della Società.

In subordine, sarebbe comunque configurabile, ad avviso della Procura attrice, il coefficiente psichico della colpa grave, in termini di inescusabile trascuratezza e negligenza nell'assunzione di un comportamento perpetrato nel tempo in spregio a norme primarie dell'ordinamento, con violazione dei doveri d'ufficio comprendenti quello specifico di informare la parte datoriale in ordine a incarichi e attività anche potenzialmente incompatibili con la funzione ricoperta in seno all'Azienda.

SENT. N. 124/2023/R

Quanto alla seconda condotta rilevante ai fini dell'addebito di responsabilità erariale (la sottrazione di farmaci), la stessa sarebbe stata accompagnata dal coefficiente doloso, considerato il carattere intenzionale della sottrazione di beni aziendali di uso ospedaliero, in aperta violazione degli obblighi di servizio facenti capo all'operatrice sanitaria assegnata al relativo reparto.

Con riferimento alla quantificazione del danno erariale, lo stesso risulterebbe:

- quanto allo svolgimento di attività incompatibile con la prestazione lavorativa, pari a € 85.134,63, somma equivalente al 70% del totale degli emolumenti relativi al periodo 2014-2021 (€ 121.620,9);

- quanto alla sottrazione del materiale sanitario, analogo criterio equitativo comporterebbe l'applicazione della medesima percentuale del 70% del valore dei farmaci che risulterebbero, alla data del loro dissequestro, in gran parte scaduti e non più utilizzabili.

La Procura attrice ha, quindi, concluso chiedendo che la BELLINI venga condannata a pagare, in favore dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena, l'importo complessivo di € 85.270,96, di cui € 85.134,63 a titolo di danno erariale disceso dallo svolgimento di attività incompatibile con le funzioni istituzionali e € 136,33 a titolo di danno patrimoniale derivante dal mancato impiego di materiale sanitario della struttura ospedaliera sottratto dalla dipendente BELLINI alla precipua finalità, ovvero la diversa somma ritenuta di giustizia dalla Sezione, oltre rivalutazione monetaria a decorrere dall'illecito sino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi legali sull'importo fino alla data dell'effettivo soddisfo, con condanna al pagamento integrale delle spese del giudizio.

2. In data 19 giugno 2023, si è costituita in giudizio la sig.ra Pierangela

BELLINI.

Ha preliminarmente chiesto disporsi la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del processo di impugnativa del licenziamento intimato alla dipendente e del giudizio penale pure pendente (RGNR 1204/2020).

Nel merito, la parte ha eccepito che la BELLINI non avrebbe mai prestato alcuna attività a beneficio dell'allevamento La Magica Oasi, essendosi recata presso quest'ultimo esclusivamente di domenica, unico giorno in cui non avrebbe lavorato per l'Ospedale di Carpi.

Sarebbe difettata ogni attività di carattere abituale, come pure sarebbe mancata la percezione di alcunché dall'allevamento, non avendo l'azienda agricola alcuno scopo di lucro.

La BELLINI non sarebbe stata socia dell'impresa agricola, avendo esercitato il diritto di recesso, e comunque non avrebbe vantato alcun potere gestionale o rappresentativo né avrebbe conseguito profitto di sorta.

Ferma rimanendo l'avvenuta archiviazione del procedimento penale per truffa, il ruolo svolto dalla BELLINI, l'assenza di lucro e la natura stessa dell'impresa agricola indurrebbero a ritenere l'assenza di incompatibilità tra il ruolo ricoperto dalla convenuta nell'impresa e quello svolto nella struttura ospedaliera.

Il Regolamento aziendale in materia di incarichi istituzionali neppure vieterebbe l'attività concretamente svolta dalla BELLINI, essendo peraltro essa attività sprovvista dei caratteri di abitualità e professionalità e priva di qualsivoglia contenuto gestionale.

L'attività agricola sarebbe, a giudizio della parte, compatibile con l'impiego a tempo pieno, siccome non inclusa tra quelle espressamente vietate dall'art.

SENT. N. 124/2023/R

60 d.P.R. n. 3/1957.

Quanto alla seconda condotta oggetto di contestazione, la stessa risulterebbe priva di ogni fondamento probatorio, non risultando dimostrata la sottrazione di farmaci, biancheria e materiale sanitario.

Difetterebbe, in ogni caso, il coefficiente psichico del dolo o della colpa grave.

La parte ha, infine, eccepito l'intervenuta prescrizione quinquennale, in relazione alle somme asseritamente percepite e non dovute fino al dicembre 2017, poiché, a proprio avviso, l'Azienda sarebbe stata a conoscenza della pendenza del procedimento penale sin dall'anno 2019.

La stessa convenuta ha eccepito la prescrizione dell'azione contabile con riferimento alle somme asseritamente percepite e non dovute fino al dicembre 2018, atteso che l'Ospedale di Carpi avrebbe riottenuto in restituzione i farmaci nell'ottobre del 2020.

La parte ha concluso chiedendo disporsi la sospensione del giudizio attesa la pendenza del processo penale; rigettarsi l'azione stante l'assenza di alcuna responsabilità amministrativa della convenuta, anche considerato il contenuto della sentenza del Tribunale del lavoro di Modena e vista la restituzione dei farmaci al reparto; accertare l'intervenuta prescrizione sino al dicembre 2017 e/o sino all'ottobre 2018; in via gradata, riparametrare l'importo, atteso l'avvenuto calcolo del 70% sul lordo della retribuzione.

3. All'udienza del giorno 5 luglio 2023 sono comparsi l'avv. Chiara Fragomeni, in sostituzione dell'avv. Rosaria Loprete, per la parte convenuta e il S.P.G. Cimmini per la Procura attrice.

Il S.P.G. si è, in particolare, opposto all'eccezione di prescrizione estintiva, ricorrendo, a proprio avviso, un'ipotesi di occultamento doloso; nel merito, si

SENT. N. 124/2023/R

è riportato a quanto dedotto in sede di citazione.

La convenuta ha reiterato le eccezioni e conclusioni contenute nella comparsa di costituzione e risposta versata agli atti.

Con ordinanza n. 24/2023, questo Collegio, rilevata l'opportunità di una *“completa ricognizione delle assenze dal servizio della convenuta in relazione all'intero periodo rilevante ai fini dei contestati addebiti di responsabilità (2014-2021)”* e di un *“compiuto aggiornamento sullo stato della controversia lavoristica e del processo penale”*, ha onerato:

- la Procura attrice a depositare apposita documentazione attestante le assenze della convenuta dal servizio negli anni 2014-2021 e ogni equipollente, ulteriore, supporto documentale strumentale alla giusta decisione della controversia;

- la parte convenuta a documentare stato ed esiti del processo di impugnativa del licenziamento intimato alla medesima e del giudizio penale pure pendente (RGNR 1204/2020).

In data 4 agosto 2023 parte attrice ha depositato:

- il decreto di delega n. 199/2023;

- l'annotazione di Polizia erariale prot. n. 261046/2023 proveniente dal Nucleo Polizia economico-finanziaria di Modena, recante la ricognizione delle assenze dal servizio della BELLINI.

In data 2 ottobre 2023 parte convenuta ha versato agli atti di causa:

- le *“note autorizzate”* depositate, in data 8 aprile 2023, innanzi al Tribunale del lavoro di Modena;

- un verbale per l'accertamento dello stato di invalidità civile, relativo alla BELLINI;

SENT. N. 124/2023/R

- la sentenza Trib. civ. di Modena, sez. lav., 9 maggio 2023, NRG 531/2021.

4. All'udienza del giorno 11 ottobre 2023 il S.P.G. Cimmino, per parte attrice, ha insistito nelle conclusioni agli atti, che avrebbero trovato ulteriore suffragio dalla documentazione depositata in esecuzione dell'ordinanza del Collegio; l'avv. Pallace, per parte convenuta, si è riportato alle note da ultimo versate agli atti e alla comparsa di costituzione e risposta.

Entrambe le parti hanno chiesto che la causa venisse decisa.

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente necessario pronunciarsi sull'istanza di sospensione del processo contabile, formulata dalla parte convenuta, sia in relazione al processo penale sia a quello lavoristico.

Come si legge nella comparsa di costituzione e risposta della BELLINI (pag. 4), non risulterebbe definito il processo penale per furto, che sarebbe invero pendente avanti al Tribunale penale di Modena (RGNR 1204/2020).

Inoltre, per come ancora emerge dalla comparsa (pag. 4), alla medesima BELLINI sarebbe stato intimato il licenziamento, gravato dalla parte per mancanza di giusta causa o giustificato motivo; anche il processo lavoristico risulterebbe, come quello penale, pendente innanzi al Tribunale, in questo caso civile, di Modena (NRG 531/2021).

Quanto al processo penale, la giurisprudenza di questa Corte ha evidenziato, con un orientamento ormai granitico, l'autonomia del processo contabile conseguente al venir meno della c.d. pregiudizialità penale (ad es., Sez. Sicilia, sent. n. 203/2020); autonomia che osterebbe a una sospensione che, aggravando i tempi del processo innanzi alla Corte dei conti, inciderebbe *inter alia* sul canone di ragionevole durata (art. 111, comma 2, Cost.; art. 4, comma

2, c.g.c.).

Tale predicato di autonomia è stato opportunamente valorizzato anche in relazione a giudizi che, come quello lavoristico di impugnativa del licenziamento, vantano elementi costitutivi distinti.

Ciò è conforme al consolidato, rigoroso, indirizzo della giurisprudenza contabile in materia, che esclude ogni ipotesi di “*subordinazione temporale*” del processo erariale verso altri giudizi (in termini, ad es., Sez. Lazio, sent. n. 517/2018).

Ai richiamati principi, ormai immanenti al sistema e rispetto ai quali non vi è motivo per discostarsi, va aggiunto il rilievo per cui l’impugnativa del licenziamento risulta essere stata definita giusta sentenza Trib. ordinario di Modena, sez. lav., 9 maggio 2023, NRG 531/2021, del cui eventuale appello non risulta esservi notizia agli atti di causa (sebbene il Collegio abbia espressamente onerato la convenuta a puntualmente dare conto di sviluppi ed esiti del giudizio).

L’istanza di sospensione, formulata – peraltro molto succintamente – dalla BELLINI in comparsa (pag. 4), deve, in definitiva, essere superata, in ogni caso constando tutti gli elementi tali da condurre alla giusta decisione della controversia.

2. Quanto al merito, dato l’*ordo quaestionum* di cui agli artt. 276 c.p.c. e 101, comma 2, c.g.c., è anzitutto necessario prendere posizione sull’eccezione di prescrizione di parte convenuta.

Come si è anticipato, la BELLINI ha formulato l’eccezione con riferimento:

- alle somme “*asseritamente percepite e non dovute fino al dicembre 2017*”, poiché l’Azienda sanitaria sarebbe stata a conoscenza della pendenza del

SENT. N. 124/2023/R

procedimento penale sin dal 2019, data in cui gli agenti avrebbero incaricato

la dottoressa Viani del controllo dei farmaci;

- agli importi percepiti sino al dicembre 2018, poiché l'Ospedale di Carpi

avrebbe conseguito in restituzione i farmaci nell'ottobre 2020 (in termini, pagg.

12-13 della comparsa di costituzione e risposta).

L'eccezione è inammissibile.

Come è noto, il codice di giustizia contabile ricalca il percorso delineato dal

codice del rito civile, riproponendo lo schema delle preclusioni processuali

fatto proprio da quest'ultimo.

Appieno consonante al dettato degli artt. 166 e 167 c.p.c. (nella formulazione

antecedente la c.d. Riforma Cartabia) è il tenore dell'art. 90 c.g.c., secondo

cui *"Il convenuto deve costituirsi a mezzo del procuratore, o personalmente*

nei casi consentiti dalla legge, almeno venti giorni prima dell'udienza fissata in

calce all'atto di citazione, o almeno dieci giorni prima nel caso di abbreviazione

di termini a norma dell'articolo 89, depositando in cancelleria il proprio

fascicolo contenente comparsa di risposta, con la copia della citazione

notificata, la procura e l'elenco dei documenti che offre in comunicazione.

Nella comparsa di risposta il convenuto deve proporre tutte le sue difese

prendendo posizione sui fatti posti a fondamento della domanda, indicare le

proprie generalità e il codice fiscale, i mezzi di prova di cui intende valersi,

specificare i documenti che offre in comunicazione e formulare le conclusioni.

A pena di decadenza, il convenuto deve proporre le eccezioni processuali e di

merito che non siano rilevabili d'ufficio tra cui la non corrispondenza tra invito

a dedurre e citazione di cui all'articolo 87".

Rientrando la prescrizione estintiva nel novero delle eccezioni in senso stretto,

SENT. N. 124/2023/R

la relativa eccezione soggiace al decadenziale termine di venti giorni antecedenti la prima udienza.

Quest'ultima ha avuto luogo il 5 luglio 2023; il termine ultimo per la tempestiva formulazione dell'*exceptio* sarebbe stato il 15 giugno 2023, mentre la BELLINI si è costituita soltanto il successivo 17 giugno 2023 (come risulta dalla p.e.c. delle 15:53 agli atti di causa).

L'eccezione è, comunque, infondata.

Pur essendo vero che l'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994 prevede che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data di avvenuta verifica del fatto dannoso, è altrettanto innegabile che debba farsi salva l'ipotesi di occultamento doloso del pregiudizio; occultamento che, inevitabilmente, sussiste al cospetto delle attività espletate dalla BELLINI in violazione del dovere di esclusività senza alcuna comunicazione all'Amministrazione di appartenenza.

Integrando le condotte di occultamento impedimenti giuridici ad agire, rilevanti nell'ottica dell'art. 2935 c.c., l'*exordium praescriptionis* non può che coincidere con il momento in cui il danno risulta delineato in tutte le sue componenti (difettando, prima di allora, quella notizia specifica e concreta che può legittimare l'azione erariale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 51 c.g.c.).

Come ha, del resto, affermato la giurisprudenza di questa Corte, il termine di esordio della prescrizione deve essere individuato “[...] *nella percepibilità e conoscibilità obiettiva del danno da parte del danneggiato*”, secondo il canone di diligenza, dovendosi sempre valorizzare il momento della conoscenza effettiva del danno ove cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva (Sez. III App., sent. n. 14/2020); non è, infatti, bastevole il

SENT. N. 124/2023/R

compimento di una condotta illecita ma occorre anche un evento dannoso dotato dei predicati di concretezza e attualità (su cui, ad es., Sez. Riunite, sent. n. 14/2011/QM).

La mera notizia del fatto che non determini la sua affidabile e compiuta conoscenza non può comportare il decorso del termine di prescrizione, che ha da coincidere con il momento in cui tale fatto assuma una propria concreta qualificazione giuridica.

Nel caso di specie, ricorrendo una condotta omissiva della parte a fronte di obblighi di comunicazione *ex fide bona* (in termini, Sez. I App., sent. n. 49/2023: “[...] *in presenza di un obbligo giuridico di informare (espressione anche dei generali obblighi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cod. civ.) e, quindi, di attivarsi, si è in presenza di un’omissione di atti dovuti*”), detta affidabile conoscenza deve farsi risalire al momento della scoperta dell’illecito, che – per come correttamente dedotto dalla Procura attrice (pag. 13 dell’atto di citazione; verbale di udienza del 5 luglio 2023) – non può essere antecedente al momento dell’effettivo esito delle indagini penali (in termini, del resto, sia pur in relazione alla tempestività dell’avvio del procedimento disciplinare, l’ordinanza Trib. Modena, sez. lavoro, 5 novembre 2021, NRG n. 772/2021, pag. 5).

Quanto detto è conforme a un ormai consolidato orientamento contabile, secondo cui “[...] *la Procura contabile agisce per il risarcimento di un danno erariale verificatosi in conseguenza di illeciti penali in presenza dei quali deve ritenersi esservi stato un occultamento doloso del danno. Pertanto, il dies a quo per il decorso del termine prescrizione quinquennale dell’azione contabile deve essere individuato nel momento della scoperta dell’illecito*

SENT. N. 124/2023/R

(anche a rilevanza penale) coincidente quanto meno con la richiesta di rinvio a giudizio da parte del PM penale (cfr. tra le tante, Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lazio n. 422/2007, Sez. giurisdiz. Lombardia n. 728/2005, Sez. I app. n. 377/2005, Sez. II app. n. 208/2003), se non addirittura con la sentenza penale (cfr. Sez. giurisdiz. Umbria n. 418/2004, Sez. App. Sicilia n. 124/2003)” (Sez. Piemonte, sent. n. 32/2023).

Non vi è, in definitiva, spazio per ritenere prescritta l'incoata azione erariale.

3. Nel merito, la domanda attorea deve essere parzialmente accolta nei termini che, di seguito, si espongono.

3.1. Come si è anticipato, la Procura attrice ha contestato due distinti segmenti di condotta, ritenendoli egualmente forieri di danno al pubblico Erario:

- lo svolgimento di attività incompatibile con il rapporto di lavoro intercorso con l'Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena;
- la prospettata sottrazione di farmaci e materiale sanitario.

Quanto al primo contegno contestato, occorre richiamare l'art. 60 d.P.R. n. 3/1957.

Quest'ultimo disposto prevede, univocamente, il divieto di esercizio del commercio, stabilendo che *“L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro”*; divieto che è posto a presidio del principio di esclusività, custodito dalla Carta costituzionale (art. 98 Cost.) e dalla norma primaria (art. 53 d.lgs. n. 165/2001, secondo cui *“Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3”*; si veda già art. 58 del

SENT. N. 124/2023/R

d.lgs. n. 29/1993, come modificato prima dall'art. 2 del d.l. n. 358/1993, convertito dalla legge n. 448/1993, e poi dall'art. 1 del d.l. n. 361/1995 e dall'art. 26 del d.lgs. n. 80/1998 nonché dall'art. 16 del d.lgs. n. 387/1998).

La declinazione del principio con riguardo al peculiare ambito delle professioni sanitarie pubbliche deriva dall'art. 4, comma 7, 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. Il rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso”*.

Coerentemente, ai sensi del Regolamento aziendale in materia di incarichi extraistituzionali – delibera n. 201 del 29.6.2017 (*“allegato 4”* al doc. all. n. 1 all'atto di citazione), l'assunzione di cariche in società con fini di lucro attiene al novero delle attività oggetto di divieto assoluto (v. l'art. 2 del Regolamento: *“Il rapporto di lavoro intercorrente con l'Azienda USL di Modena, in quanto ente del Servizio Sanitario Nazionale, è esclusivo e, ai sensi dell'art. 4, comma 7, del D.P.R. n. 412/1991, incompatibile con ogni altro rapporto dipendente (pubblico o privato) e con altri rapporti di lavoro stabili e continuativi o di natura convenzionale con detto Servizio, nonché con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o la compartecipazione di quote di imprese in conflitto di interesse, anche potenziale, con l'Azienda, fatte salve le disposizioni in materia di libera professione extra moenia e di attività consentite al dipendente pubblico in regime di part-time con percentuale non superiore al 50% [...] In generale è*

SENT. N. 124/2023/R

fatto divieto di:

a) esercizio di un'attività di tipo commerciale, industriale o artigianale svolte in forma imprenditoriale ai sensi dell'art. 2082 cod. civ., ovvero in qualità di socio unico di una società a responsabilità limitata, di socio di società in nome collettivo, nonché di socio accomandatario nelle società in accomandita semplice e per azioni, fatto salvo quanto stabilito dalla disciplina in materia di part time;

b) esercizio dell'attività agricola in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale [...]

e) assunzione di cariche o situazioni di coinvolgimento attivo in società con fini di lucro (es. cariche nei Consigli di Amministrazione o nei Collegi sindacali) e comunque di qualsiasi attività che comporti l'iscrizione alla Camera di commercio, fatto salvo quanto previsto dalla disciplina in materia di part time, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato”).

Tale reticolato di disposti insegna che, diversamente dal rapporto di lavoro privato, quello pubblico – votato al “servizio esclusivo della Nazione” (art. 98 Cost.) e irrorato dai canoni di fedeltà, disciplina e onore (art. 54 Cost.) – è ontologicamente connotato dal regime delle incompatibilità, che preclude la possibilità di svolgere attività commerciali, industriali, artigiane, agricole e, quindi, di assumere la carica sociale di amministratore in costanza di rapporto.

L'incompatibilità, per come detta, tra lo *status* giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e l'attività di impresa ex art. 2082 c.c. non soffre eccezione neppure in relazione all'attività agricola.

Ferme le ampie maglie dell'art. 60 d.P.R. n. 3/1957, occorre interpretare

SENT. N. 124/2023/R

quest'ultimo in un'ottica appieno compatibile con i principi costituzionali (artt. 54, 97, 98 Cost.); principi ispirati alla *ratio* di preservare le energie del lavoratore pubblico a garanzia del buon andamento dell'Amministrazione (a propria volta, prisma le cui interconnesse facce sono l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione pubblica).

L'attività agricola, connotata da uno statuto che sempre più la avvicina a quella commerciale (v., in merito, l'art. 2135 c.c. all'esito del d.lgs. n. 228/2001; si considerino anche le più moderne evoluzioni del diritto delle procedure concorsuali), non consente eccezioni; postula, infatti, quel nesso tra lavoro, rischio e profitto che caratterizza le altre attività di impresa e così impedisce distinguo difficilmente compatibili con i canoni di eguaglianza-ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Conferma di tale impostazione si rinviene nella giurisprudenza di legittimità.

Significativa è, in proposito, la sentenza Cass. civ., sez. lav., ord. 1 dicembre 2020, n. 27420, secondo cui *“quanto alle attività assolutamente incompatibili l'art. 60 del TUPI stabilisce che: “L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”; orbene la previsione, dal punto di vista oggettivo, è ampia e tale da includere tutte le attività che presentino i caratteri della abitualità e professionalità idonee a disperdere all'esterno le energie lavorative del dipendente e ciò al fine di preservare queste ultime e tutelare il buon andamento della p.a.”.*

Come pure si legge nel medesimo arresto, *“[...] l'impresa agricola resta*

SENT. N. 124/2023/R

comunque un'impresa commerciale ma, qualora in possesso dei requisiti previsti dall'art. 2135 c.c., otterrà lo status di agricola e in quanto tale non sarà assoggettata al fallimento e alle altre procedure concorsuali (ex art. 2221 c.c.) né obbligata alla tenuta delle scritture contabili (ex art. 2136 c.c.); ed infatti con il D.Lgs. 20 marzo 2004, n. 99 è stata prevista, all'art. 2, espressamente la "società agricola", che deve svolgere le attività previste per il singolo imprenditore e, sebbene non sia vincolata a qualche forma societaria, deve rispettare alcuni canoni come ad esempio l'espressa qualifica nella ragione sociale o denominazione; tale tipo di società può essere costituita nella forma di società di persone (società semplici, s.n.c. o s.a.s.), società di capitali (s.r.l. o s.p.a.) e cooperativa e deve essere iscritta al Registro delle Imprese presso la Camera di Commercio; ed allora, interpretata la disposizione di cui del D.P.R. n. 3 del 1957, citato art. 60, in un senso più aderente alla realtà attuale, non può che intendersi la stessa riferita anche a tale tipo di impresa agricola" (Cass. civ., sez. lav., n. 27420/2020, cit.).

3.2. Tutto ciò premesso, risulta agli atti che la BELLINI, oltre a essere titolare di una partecipazione pari al 25%, fosse stata investita, a far data dall'aprile 2014, della qualifica di amministratrice della società insieme a Facchini Paola (v., in particolare, la pag. 4 della visura camerale della società medesima).

Parimenti emerge dal fascicolo la titolarità, in testa dalla convenuta, dell'omonima impresa individuale BELLINI Pierangela, esercente attività di commercio al dettaglio di piccoli animali domestici.

Appare acclarato l'impegno extralavorativo dell'odierna convenuta, che risulta aver sottratto consistenti energie lavorative al proprio istituzionale impiego.

Il quadro, connotato da elementi presuntivi gravi, precisi e concordanti (artt.

SENT. N. 124/2023/R

2727 e 2729 c.c.), induce a ritenere che la BELLINI, con probabilità prossima alla certezza, esercitasse il proprio ruolo di amministratore con abitudine e professionalità; cosa che, con altrettanta verosimiglianza, consente di stimare rilevante la violazione del dovere di esclusività protrattasi nel tempo.

A dimostrarlo sono, insieme alla visura camera agli atti, le numerose e ripetute assenze dal servizio della BELLINI, tutte documentate, in relazione agli anni 2014-2021, dalla Procura attrice – anche in forza di apposita produzione dei tabulati mensili – e non specificamente contestate dalla convenuta.

A dimostrarlo sono, altresì, i redditi dichiarati dalla parte in relazione agli anni di imposta rilevanti ai fini del presente giudizio; anni in cui si è registrato un numero di assenze dal servizio particolarmente elevato (“All._n. 5” al doc. all. n. 5 all’atto di citazione; v. anche il doc. all. n. 10 nella produzione successiva all’ordinanza di questo Collegio, contenente l’attestazione dello stato di servizio della BELLINI).

Come attestano gli accertamenti compiuti dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria (v. la Relazione prot. n. 176349 del 27.5.2022, doc. all. n. 3 all’atto di citazione), *“Dalla consultazione alle banche dati in uso al Corpo è emerso che Bellini Pierangela, nel periodo in cui risultava essere dipendente pubblico e vincolato da rapporto di lavoro di natura subordinata con l’Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena: - era socio amministratore con quota di partecipazione agli utili/perdite del 25% de “La Magica Oasi e dei Piccoli Bellini di Facchini & C. Società Agricola”, esercente l’attività di “allevamento di altri animali n.c.a. [...]”; - titolare della omonima ditta individuale avente Partita I.V.A. 03548900368, esercente l’attività di commercio al dettaglio di piccoli animali domestici”;* “[...] si ritiene che la Sig.ra Bellini Pierangela abbia omesso

SENT. N. 124/2023/R

di comunicare all'Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena i redditi derivanti dalla partecipazione agli utili riferiti alla società infra specificata, unitamente alla comunicazione ex art. 53 c. 7 bis del D.Lgs 165/2001".

È poi emblematica la sentenza Trib. ordinario di Modena, sez. lav., 9 maggio 2023, NRG 531/2021.

Nella parte motiva della pronuncia si legge che:

"L'art. 3, co. 2, lett. b) del REGOLAMENTO AZIENDALE IN MATERIA DI INCARICHI EXTRAISTITUZIONALI prevede il divieto assoluto dell'esercizio dell'attività agricola in qualità di coltivatore diretto o di imprenditore agricolo a titolo principale. La norma evoca lo spirito dell'art. 60 del DPR 3/1957 (richiamato dall'art. 53 dlgs 165/2001) che stabilisce che: "L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente"; orbene la previsione, dal punto di vista oggettivo, è ampia e tale da includere tutte le attività che presentino i caratteri della abitudine e professionalità [...] Tra esse rientra certamente l'attività agricola, purché esercitata con i caratteri della abitudine e professionalità, caratteri che – tuttavia – la forma societaria fa presumere (Cass. civ. Sez. lavoro Ord., 01/12/2020, n. 27420). Ora, posto che, nel caso di specie, l'attività era esercitata in forma societaria (società semplice) e che il recesso appare essere stato esercitato solo nel mese di febbraio 2021, può dirsi operante la suddetta presunzione di professionalità e abitudine. L'operatività di tale presunzione consente di ritenere insussistente il fumus boni iuris in parte qua"

SENT. N. 124/2023/R

(pagg. 10-11 della decisione); né constano agli atti elementi tali da consentire il superamento di presunzione siffatta.

Analoga ricostruzione emerge, del resto, dall'ordinanza Trib. Modena, sez. lavoro, 5 novembre 2021, NRG n. 772/2021 ("All._11" al doc. all. n. 5 all'atto di citazione): *"risulta per tabulas che l'attrice ha disatteso l'obbligo di legge, avendo rivestito il ruolo di socio amministratore della società "La Magica Oasi e dei Piccoli Bellini di Facchini & C." (cfr. visura camerale; doc. 5 convenuta), né risulta in atti che essa abbia informato la datrice di lavoro o abbia richiesto l'autorizzazione a svolgere incarichi extralavorativi [...] a fronte di tale quadro probatorio, non smentito da evidenze di segno contrario, può ritenersi integrata la giusta causa di licenziamento"* (pag. 9 della decisione).

3.3 Adeguatamente dimostrata risulta, altresì, la seconda condotta contestata dalla Procura contabile.

L'appropriazione dei farmaci, dedotta in sede di citazione introduttiva, risulta testualmente dal decreto di citazione a giudizio ex art. 552 c.p.p. ("allegato 5" al doc. all. n. 1 all'atto di citazione): *"in qualità di operatrice socio sanitaria in servizio presso il Reparto di Pediatria dell'Ospedale di Carpi, si impossessava al fine di trarne profitto di diversi farmaci e presidi ospedalieri (meglio elencati nell'annotazione redatta in data 27.10.2019 dalla p.g. operante ed allegata sub 1 alla nota dell'11.09.2020, che si allega al presente provvedimento per farne parte integrante) sottraendoli dalla farmacia e dal magazzino posti all'interno del reparto dove prestava attività lavorativa. Con l'aggravante del fatto commesso su cose destinate ad un pubblico servizio e con abuso di relazione di prestazione d'opera"*.

La condotta distrattiva ha trovato *inter alia* conferma nei seguenti riscontri

oggettivi:

- il decreto di sequestro richiamato nel provvedimento di licenziamento disciplinare;

- i verbali dei Carabinieri del 12.7.2019 pure evocati nel provvedimento in questione;

- la nota dei Carabinieri avente a oggetto *“Annotazione di Polizia Giudiziaria del 27.10.2019”*;

- le dichiarazioni rese dalla dott.ssa Nilla Viani;

- la sentenza Trib. civ. di Modena, sez. lav., 9 maggio 2023, NRG 531/2021.

Come si legge nella dettagliata parte motiva di quest'ultima, rispetto alla quale non vi sono ragioni per discostarsi (in assenza di elementi idonei a diversamente orientare il convincimento di questo Collegio): *“ritiene questo Giudice che la sussistenza dell'addebito possa ritenersi provata, quanto meno limitatamente ai farmaci in confezione ospedaliera [...] dalla deposizione della dott.ssa Viani si evince che i suddetti farmaci, rinvenuti in luoghi nella disponibilità della ricorrente, abbiano origine ospedaliera, in gran parte siano stati consegnati presso il Reparto pediatria dell'Ospedale di Carpi e non vi sia altra modalità di approvvigionamento diversa dalla ricezione della somministrazione nella qualità di pazienti in carico alla farmacia ospedaliera:*

“(...) Domanda: in base all'elenco esibito è in grado di riferire l'origine dei prodotti/farmaci?

Risposta: i farmaci in confezione ospedaliera possono essere reperiti solo presso reparti o strutture ospedaliere per assistenza dei pazienti in carico a queste strutture oppure possono essere forniti a singoli pazienti da parte delle farmacie ospedaliere sulla base di prescrizione medica specifica.

SENT. N. 124/2023/R

Domanda: è possibile verificare se BELLINI Pierangela, nata Carpi (MO) il 2/01/1960 è in carico per la fornitura di farmaci su prescrizione medica presso le farmacie ospedaliere dell'ASL di residenza Reggio Emilia e Modena?

Risposta: dalle verifiche effettuate fino al mese di luglio. 2019, nel database delle farmacie ospedaliere di Modena non risulta nessuna erogazione di farmaci alla signora BELLINI Pierangela mentre per quanto riguarda la farmacia ospedaliera di Correggio (RE) come da specifica richiesta giunta dal vostro Ufficio è emerso che la medesima ha avuto, una sola erogazione in data 22/01/2018 di tre confezioni (100 cpr ciascuna) di SALAZOPYRIN EN 500 mg. in confezione ospedaliera.

Domanda: è possibile potere disporre al domicilio di farmaci senza essere un paziente in carico alle farmacie ospedaliere?

Risposta: non è possibile potere disporre al domicilio di farmaci senza essere un paziente in carico alle farmacie ospedaliere perché i farmaci in confezione ospedaliera sono di esclusiva fornitura per gli ospedali e/o per le farmacie ospedaliere.

Domanda: premesso che la signora BELLINI Pierangela aveva nella sua disponibilità un considerevole quantitativo di farmaci confezione ospedaliera ci sono altre modalità (esclusa la fornitura tramite le farmacie ospedaliere) di approvvigionamento degli stessi che giustificano la possibilità di averli presso il proprio domicilio?

*Risposta: non ci sono altre forme di erogazione di farmaci in confezione ospedaliera oltre quelle che ho sopra riferito se non attraverso modalità illecite.
(...) * su 28 (ventotto)11 tipologie di farmaci riportati in elenco da voi esibito riferibili a quelli in confezione ospedaliera, nr. 24 (ventiquattro)12 tipologie di*

SENT. N. 124/2023/R

farmaci risultano essere stati consegnati presso il reparto di Pediatria dell'Ospedale di Carpi (MO) con medesimo lotto" [...]” (pagg. 8-9 della pronuncia).

Pertanto, non emergono, dalla piattaforma probatoria connotante il presente giudizio, indizi tali da vincere le presunzioni gravi, precise e concordanti valorizzate dal Giudice civile.

3.4. In relazione a entrambe le condotte contestate dalla Procura contabile, risulta provato il coefficiente psichico del dolo, nei termini di rappresentazione e volontà dei contegni assunti (l'attività extraistituzionale incompatibile, la cui comunicazione è stata volutamente pretermessa, e la sottrazione di farmaci e materiali sanitari).

3.5. Quanto al danno risarcibile, occorre nuovamente distinguere in relazione alle singole condotte contestate.

Con riferimento alla violazione del dovere di esclusività, il *quantum* va rapportato agli emolumenti percepiti nell'orizzonte di tempo entro il quale l'attività incompatibile è stata esercitata; posto che all'esercizio di attività non autorizzate si correla il ridimensionamento, se non la radicale elisione, del nesso di corrispettività tra impiego pubblico e retribuzione.

Invero, essendo gli emolumenti correlati e proporzionati a una condizione di esclusività, la violazione di quest'ultima incide sullo stesso valore (e sull'intrinseca utilità) della prestazione resa all'Amministrazione e conseguentemente sulla misura della retribuzione corrisposta.

Appare, pertanto, corretta la ricostruzione della Procura attrice, ferma la necessità di diversamente quantificare il danno.

Quest'ultimo va, invero, ricalcolato in via equitativa (art. 1226 c.c.),

SENT. N. 124/2023/R

considerando:

- il *“pregiudizio patrimoniale derivante dallo svolgimento dell’attività ritenuta dal legislatore incompatibile e dalla mancata informazione dell’Amministrazione di appartenenza”* (Sez. III App., sent. n. 26/2017);

- la totalità delle risultanze probatorie agli atti (per come integrate all’esito dell’ordinanza istruttoria del Collegio), che, pur attestando l’intervenuta violazione del dovere di esclusività, non sono idonee a dimostrare la sua precisa misura;

- la considerazione delle assenze registrate;

- la stessa intimazione del licenziamento disciplinare, per come confermato in sede giurisdizionale;

- le precipue statuizioni delle pronunce emesse del Tribunale civile, sezione lavoro;

- al contempo, l’assenza di precedenti contestazioni sulla mancata osservanza, da parte della BELLINI, dell’orario di lavoro o sulle reiterate assenze sul posto di lavoro;

- le presunzioni gravi, precise e concordanti ex artt. 2727 e 2729 c.c. che, in relazione all’incidenza dell’attività incompatibile, pure emergono dal fascicolo.

Come ha, del resto, sostenuto la giurisprudenza contabile, occorre determinare la misura del risarcimento *“riducendo proporzionalmente, in via equitativa, gli emolumenti percepiti, che erano stati commisurati nel loro ammontare ad un rapporto di esclusività, in punto di fatto e per volontà del [omissis], inesistente”* (Sez. III App., sent. n. 26/2017).

Più segnatamente, la convenuta dovrà essere condannata – a titolo di danno erariale conseguente allo svolgimento di attività incompatibile con le funzioni

SENT. N. 124/2023/R

istituzionali – alla corresponsione di un importo pari alla percentuale equitativa del 25% degli emolumenti corrisposti dall'Amministrazione nel lasso temporale 2014-2021; emolumenti, computati al lordo delle ritenute (secondo l'indirizzo avallato dalla decisione Sez. Riunite, sent. n. 24/2020/QM), risultanti dalla tabella di cui alla pag. 11 della citazione che ha introdotto il presente giudizio e non specificamente contestati dalla BELLINI.

A tale somma dovrà essere aggiunto il valore economico dei farmaci che risultano essere stati sottratti dalla BELLINI stessa; valore che, considerato il principio della domanda che informa il processo contabile (art. 2697 c.c.; art. 99 c.p.c.; art. 112 c.p.c.; art. 7, comma 2, c.g.c.), non potrà sovrastare la percentuale del 70% dell'equivalente monetario di essi farmaci (in parte non utilizzabili alla data del dissequestro), per come determinato dalla Procura attrice e non specificamente contestato dalla convenuta.

In definitiva, la sig.ra BELLINI deve essere condannata al pagamento, in favore dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena, di:

- € 30.405,23, pari alla percentuale equitativa del 25% degli emolumenti corrisposti dall'Amministrazione nel lasso temporale 2014-2021, a titolo di danno erariale disceso dallo svolgimento di attività incompatibile con le funzioni istituzionali;

- € 136,33, pari alla percentuale equitativa del 70% del valore dei farmaci, come da domanda della Procura attrice, a titolo di danno patrimoniale derivante dall'allegata sottrazione dei suddetti.

Il totale è equivalente a € 30.541,56, rivalutazione inclusa, cui devono aggiungersi gli interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

SENT. N. 124/2023/R

4. Le spese di giustizia seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 174/2016 e sono poste a carico di BELLINI Pierangela nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando

ACCOGLIE PARZIALMENTE

la domanda attorea, e per l'effetto

CONDANNA

BELLINI Pierangela al pagamento, in favore dell'Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena, dell'importo di € 30.541,56, rivalutazione inclusa, oltre interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

Condanna altresì la convenuta al pagamento delle spese di giustizia che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano nella misura di € 80,00 (€ ottanta/00).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 11 ottobre 2023.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Andrea GIORDANO

Tammaro MAIELLO

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 11 dicembre 2023

Il Direttore di Segreteria

dott. Laurino Macerola

f.to digitalmente