

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Rossella **CASSANETI** Presidente *f.f.*

dott. Nicola **RUGGIERO** I Referendario – relatore

dott.ssa Giulia **DE FRANCISCIS** I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **66392** del Registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura regionale della Corte dei Conti nei confronti del Sig.:

a) B. A., nato a Napoli il ----- (codice fiscale -----), ed ivi residente in via ---- ----, n.---, scala A, int. ---, ---- p., Quartiere ----, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Felice ----, Roberto De ---- e Alberto ----, con i quali elett.te domicilia in ----, alla via F. ---- n.---

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale depositato presso questa Sezione Giurisdizionale in data 26 settembre 2014;

ESAMINATI gli atti ed i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 10 dicembre 2015, celebrata con l'assistenza del Segretario dott.ssa Francesca Cerino, il Magistrato relatore dott. Nicola Ruggiero, il rappresentante del Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Ferruccio Capalbo, nonché l'Avv. Roberto ----- per il convenuto -----;

Rilevato in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 26 settembre 2014, ritualmente notificato, la Procura Regionale presso questa Sezione Giurisdizionale - previo invito a dedurre ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993 n. 453, convertito con legge 14 gennaio 1994 n. 19 - conveniva in giudizio il Sig. **B. A.** nella qualità di dipendente-Dirigente medico dell'INPS (Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale), al fine di ottenerne la condanna al pagamento, in favore dell'INPS medesimo, dell'importo complessivo di **euro 368.917,88** (ovvero della diversa somma, maggiore o minore, ritenuta dalla Sezione), oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

La predetta somma di **euro 368.917,88**, nella prospettazione dell'Organo requirente, attivatosi a seguito della ricezione della denuncia del 15 gennaio 2014, prot. n. 506 (Prot.n.93/2013/C.C.), dell'INPS di Napoli, rappresenta il pregiudizio erariale che il convenuto B. **avrebbe arrecato all'Istituto previdenziale, per aver svolto negli anni 2012-2013, in pendenza di rapporto di lavoro subordinato e senza la necessaria autorizzazione,**

attività per soggetti privati (nello specifico, perizie medico-legali e di consulenza di parte per conto di diverse compagnie assicurative), omettendo di versare le somme percepite a tale titolo all'INPS.

Tutto ciò in asserita, cosciente violazione del principio di fedeltà al datore di lavoro sancito dall'art.2015 c.c., nonché della speciale disciplina dettata dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, d.lgs 165/2001.

Per gli stessi fatti contestati in questa sede, secondo quanto evidenziato nel libello di responsabilità, il convenuto è stato destinatario di provvedimento disciplinare (licenziamento senza preavviso), irrogato con atto del 12.11.2013 (in realtà, 11.11.2013), prot. n. 289443, impugnato innanzi al Giudice del lavoro.

Nei confronti del medesimo convenuto è stato, altresì, autorizzato, con decreto del Presidente di questa Sezione giurisdizionale del 25 marzo 2014, il sequestro conservativo dei beni e crediti di cui all'istanza cautelare del 20 marzo 2014, parzialmente confermato dal giudice designato con ordinanza n.313/2014, fino alla concorrenza dell'importo complessivo di euro 368.917,88.

Più in particolare, nell'atto di citazione, l'Organo requirente ha contestato al Sig. B. di avere svolto attività libero- professionale oltre l'orario di lavoro, anche dopo un espresso diniego da parte del datore di lavoro, nei cui confronti non è stata proposta

impugnativa.

Dalla documentazione prodotta dalla stessa parte convenuta emergerebbe, infatti, che il Sig. B. aveva chiesto, in data 5.3.2012, una autorizzazione allo svolgimento di incarichi extra ai sensi dell'art.53 d.lgs 165/2001, **negata dall'Istituto con atto del 10.4.2012**, cui il convenuto avrebbe fatto acquiescenza non proponendo alcuna impugnativa.

Ne deriverebbe, secondo l'impostazione attorea, la confessione stragiudiziale della consapevolezza della necessità -anche per i medici- dell'autorizzazione nonché quella della violazione di norma cogente valida per la generalità dei dipendenti pubblici.

Risulterebbe, dunque, dimostrata la cosciente violazione dell'art.2105 c.c. (obbligo di fedeltà).

D'altro canto, sulla base di quanto conclusivamente rilevato dalla Procura contabile, l'Istituto previdenziale avrebbe disciplinato, in maniera del tutto legittima, **il regime degli incarichi extra-ufficio, con la previsione della necessità della preventiva autorizzazione** (nel caso di specie espressamente negata), atteso che, a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la disciplina pattizia di riferimento (CCNL per il quadriennio 1994-1997; artt. 8 e 9) avrebbe rimesso alla discrezionalità degli Enti l'autorizzazione ed organizzazione delle attività extra del personale medico di comparto.

2. Il convenuto **A. B.** si è costituito in giudizio con memoria depositata il 19 novembre 2015, con il patrocinio degli Avv.ti Felice L., Roberto De M. e Alberto S..

Con la predetta memoria, il convenuto ha, in primo luogo, sostenuto di aver sempre svolto la propria attività in conformità alle disposizioni vigenti.

Ed infatti, sin dal 1997, i medici degli Enti Pubblici non economici, tra cui l'INPS, in virtù dell'asserita, piena equiparazione con i medici del S.S.N., sarebbero sottratti *ex lege* al regime ordinario di incompatibilità e di cumulo di impieghi del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni, in base alle disposizioni contenute nella normativa all'uopo richiamata (art.4 legge n. 412/91, art. 4 d.lgs n. 502/92, legge 662/96, messaggio INPS 595/97 e successive proroghe dei termini per l'opzione tra attività libero-professionale intra ed extra-moenia).

Il medesimo personale risulterebbe, dunque, sottratto all'applicazione della disciplina, in tema di incompatibilità, recata dal d.lgs 165/2001 (sulla cui violazione riposano, per contro, le contestazioni della Procura contabile), beneficiando della deroga di cui al comma 6 dell'art.53 del citato d.lgs 165/2001, il quale esclude espressamente l'applicabilità del predetto regime per le *"..altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali"*.

Tale sarebbe la posizione del convenuto B., asseritamente titolare dello speciale *status*, che connota il personale medico INPS, a ragione della disciplina recata dall'art.13 legge 222/84, alla cui stregua *"Al personale medico degli enti previdenziali si applicano integralmente gli istituti normativi previsti per i medici dalle norme di cui all'art.47 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978"*.

D'altro canto, in coerenza con le predette disposizioni normative e con quelle di natura contrattuale all'uopo richiamate (art. 94 del CCNL dell'11.10.1996; CCNL del 14.4.1997, artt. 8 e 9), l'Istituto previdenziale, sin dagli anni 90, avrebbe costantemente esonerato le attività libero-professionali del personale medico dalla necessità di una preventiva autorizzazione, così come sarebbe confermato dal messaggio n. 595/97, dalle circolari del 13 e del 20 novembre 2002, nonché dagli attestati rilasciati - a medici della Sede di Salerno- in data 22.2.2005, 27.4.2005 e 9.11.2007.

Di più; il dott. B., su richiesta della Direzione Generale per la Campania, avrebbe optato sin dal 2002 per il regime di libera professione medica in extramoenia (atto del 9.1.2002, prot. n. 1042, formalizzante una opzione mai revocata).

Conseguentemente, solo in via prudenziale e per mero scopo tuzioristico, il convenuto avrebbe, comunque, chiesto ed ottenuto dall'Amministrazione di appartenenza l'autorizzazione, ritenuta non necessaria per il regime dell'extramoenia, allo svolgimento della libera professione medico-legale negli anni 2008, 2009, 2010 e 2011 (nel 2010 e 2011 dopo un primo, iniziale diniego ed a seguito di richiesta di riesame).

Lo stesso Regolamento INPS del 30.7.2010, per l'attività intra ed extra moenia, avrebbe richiamato quanto esposto nelle predette circolari del 2002 e ribadito la piena applicazione ai medici INPS della normativa di rango primario prevista per quelli del SSN in tema di autorizzazione e libera professione, con la differenziazione della libera professione dei medici da quella delle altre figure professionali dipendenti dall'Istituto.

Il medesimo Regolamento non sarebbe stato modificato nè abrogato da quello successivo del 1.2.2012, peraltro portato a conoscenza del dott. B. solo in data 5.6.2012 (epoca della sottoscrizione per presa visione).

Più in particolare, tale ultimo Regolamento si limiterebbe a disciplinare, sul piano generale, le incompatibilità ed il regime delle autorizzazioni applicabile ai dipendenti INPS, a differenza di quello del 2010, il quale, per contro, regolamenterebbe, in maniera specifica, l'attività intra-extramoenia della libera professione medica.

A riprova di tutto ciò, il Regolamento del 2012 non conterrebbe alcun espresso riferimento alla speciale categoria dei dipendenti dell'Area medica e tanto meno alla libera professione medica.

Conseguentemente, l'Istituto previdenziale avrebbe errato nel rigettare, sulla base delle previsioni regolamentari del 2012, le richieste di autorizzazione inoltrate, (ancora una volta) per mero tuziorismo, dal B. (anche) nel 2012.

Per questa via, infatti, l'applicazione delle predette previsioni regolamentari sarebbe stata estesa alla libera professione medica, per contro assoggettata ad una disciplina speciale.

Significativamente, lo stesso Istituto previdenziale avrebbe rilasciato analoga autorizzazione, per gli anni 2012, 2013 e 2014, a medici di altre Sedi dislocate sul territorio nazionale.

In definitiva, il Regolamento del 1.2.2012, risulterebbe inapplicabile nei confronti dei medici INPS, stante l'affermata sottoposizione del personale in questione alla disciplina speciale recata, per i regimi di intramoenia ed extramoenia, dalle leggi 833/78 (art.47) e 222/84 (art.13), nonché dal CCNL del 14.4.1997 e dal Regolamento del 30.7.2010, il quale non sarebbe mai stato abrogato.

La predetta disciplina speciale, infatti, ai sensi del comma 6 dell'art.53 d.lgs 165/2001, esonererebbe dal regime autorizzatorio preventivo i medici INPS.

A conferma della correttezza di tale impostazione, il dott. B. ha richiamato l'ordinanza n. 245/2015, con la quale questa Sezione giurisdizionale, in sede di reclamo al Collegio ed in relazione ad altro medico, ha, tra l'altro, affermato l'operatività delle previsioni regolamentari del 2012 in riferimento a tutto il personale dipendente INPS, ma ad eccezione di quello medico, sottoposto ad una disciplina speciale (art.13 legge 222/84 e Regolamento INPS del 2010).

La predetta disciplina speciale prevarrebbe, dunque, su quella generale recata dall'art.53 del d.lgs 165/2001, peraltro prevedente una espressa salvezza e deroga, rispetto al regime ordinario, delle previsioni normative che abilitano specifiche categorie di pubblici dipendenti all'esercizio dell'attività libero-professionale.

D'altro canto, l'equiparazione dei medici agli altri dipendenti dell'INPS finirebbe per violare il principio costituzionale di cui all'art.3 Cost., sottoponendo a trattamenti normativi omogenei situazioni diverse e non equiparabili per la presenza di speciali previsioni di legge, mai abrogate.

Peraltro, in maniera del tutto significativa, l'INPS avrebbe ritenuto necessario adottare nel 2014 un nuovo Regolamento, allegato alla delibera commissariale n. 19/2014 del 6.3.2014, il quale, contrariamente al precedente n.12 del 1.2.2012, conterrebbe un esplicito e dettagliato riferimento all'area medica ed in particolare al nuovo regime delle autorizzazioni alle attività libero professionali del personale medico.

Il medesimo Regolamento rivestirebbe portata espressamente modificativa e sostitutiva del Regolamento del 2012, con decorrenza 6.3.2014, così come asseritamente confermato dalle circolari INPS nn. 37 e 62 del 2014.

Il convenuto ha, altresì, evidenziato, ad ulteriore dimostrazione della legittimità del proprio operato, che le attività extra-ufficio dal medesimo svolte, lungi dal compromettere il puntuale e tempestivo assolvimento dei doveri d'ufficio, avrebbero consentito un notevole incremento delle proprie competenze professionali e manageriali, successivamente messe a disposizione dell'Amministrazione d'appartenenza, come sarebbe evincibile dalle schede di valutazione annuale, sempre riportanti valutazioni positive.

Allo stesso modo, numerosi atti e documenti redatti dallo stesso Istituto previdenziale farebbero emergere l'assenza di conflitto di interessi tra l'attività di consulenze assicurative ed i compiti istituzionali dei medici INPS (così, ad es., le già richiamate circolari del 2002, le autorizzazioni, sebbene ultronee, rilasciate allo stesso B. dal 2008 al 2011 nonché quelle concesse ad altri medici INPS negli anni 2012, 2013 e 2014).

In ogni caso, nel comportamento del convenuto non sarebbe ravvisabile né il dolo né la colpa grave, a ragione delle circostanze sottoriportate:

a) inapplicabilità al personale medico della normativa regolamentare varata nel 2012 dall'INPS, comunque asseritamente connotata da oggettiva ambiguità ed oscurità;

b) posizione assunta da anni dall'Associazione sindacale di categoria ANMI-FEMEPA in relazione al diritto alla libera professione medica ed in particolare contraria all'applicazione del predetto Regolamento al personale medico;

c) carattere, ritenuto ondivago e contraddittorio, della posizione che sarebbe stata assunta dall'Istituto con riferimento alla posizione specifica del convenuto B.

Né, del resto, secondo le tesi difensive, potrebbe invocarsi, a fondamento della contestata responsabilità, la circostanza per cui il B., a partire dal 2012, ha svolto l'attività extra-moenia in presenza di un diniego dell'Istituto.

Il predetto diniego dovrebbe, infatti, ritenersi del tutto inefficace a precludere il diritto all'esercizio della prestazione libero-professionale, non potendo l'Istituto denegare ciò che non avrebbe costituito oggetto di preventiva autorizzazione.

Le comunicazioni del dott. B. avrebbero allora avuto semplicemente la finalità di portare a conoscenza dell'Istituto lo svolgimento dell'attività extra-moenia e l'inesistenza di situazioni di conflitto d'interessi con l'Istituto.

Peraltro, sarebbe sempre possibile per gli interessati, benchè convinti della non necessità di un titolo abilitativo, presentare, a titolo cautelativo, un'istanza tesa al rilascio di un'autorizzazione.

I dinieghi opposti dall'Amministrazione nel 2012 sarebbero, dunque, risultati affetti da nullità, siccome emanati in totale carenza di una norma attributiva di potere autorizzatorio ed in violazione del diritto inviolabile dei medici INPS allo svolgimento della libera professione medica, stabilito dalla normativa speciale di riferimento e tutelato a livello costituzionale (art.3 Cost.).

Gli stessi dinieghi, peraltro non adeguatamente motivati, sarebbero stati impugnati innanzi al Giudice del Lavoro, in contrasto con quanto affermato dalla Procura attrice.

Di qui la richiesta di rigetto integrale della pretesa attorea.

In via gradata, il convenuto ha affermato la non correttezza della quantificazione del danno operata dalla Procura attrice, rinviando integralmente all'allegata Consulenza Tecnica di Parte del dott. Aristide Caputo.

Nello specifico, l'Organo requirente avrebbe erroneamente inserito, nella somma contesta quale danno erariale:

a) gli importi corrispondenti a ritenute d'acconto ovvero a spese anticipate non imponibili.

A tal proposito, sono state richiamate recenti pronunce di questa Corte sulla necessità di decurtare il danno risarcibile dell'importo delle ritenute fiscali, con la quantificazione del medesimo danno in base agli importi netti percepiti (Corte Conti, Sez. giur. Campania n. 977/2015, richiamante Corte Conti, Sez. III, n. 167/2014);

b) le somme corrisposte nel 2012 ma (asseritamente) relative ad incarichi espletati prima del nuovo Regolamento INPS del 1.2.2012;

c) le somme concernenti incarichi svolti prima della data di conoscenza del predetto Regolamento (la quale sarebbe intervenuta solo in data 5.6.2012).

Di qui l'affermata necessità di provvedere, comunque, ad una corrispondente riduzione del danno.

Sempre in via gradata, il convenuto ha chiesto di tener conto delle seguenti circostanze:

a) ritardo con cui l'INPS si sarebbe attivato dopo aver preso contezza, a seguito delle comunicazioni inoltrate dalle compagnie assicuratrici, dello svolgimento dei contestati incarichi, con conseguente, ingiustificato accrescimento della sanzione economica a carico del dott. B.;

b) intempestività del provvedimento di sequestro (notificato il 27.3.2014) rispetto alla scadenza del termine di 30 gg assegnato dall'INPS per il pagamento della somma contestata (atto di costituzione in mora del 6.3.2014, ricevuto il 13.3.2014), quale circostanza che avrebbe precluso l'adempimento spontaneo, sia pure meramente cautelativo e senza alcuna ammissione di responsabilità, con conseguente, asserita non debenza degli interessi e della rivalutazione, in quanto oneri accessori non connessi ad inadempimento volontario del convenuto.

Il dott. B. ha, inoltre, chiesto di valutare, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, legge 20/94, i vantaggi conseguiti dall'Istituto (in termini di qualificazione professionale e manageriale acquisita dal proprio dipendente) quale conseguenza dell'attività extra-moenia dal medesimo svolta.

In via ancor più gradata, il convenuto ha invocato l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, alla luce delle circostanze all'uopo espressamente richiamate (ottimi precedenti di carriera, conformità del comportamento tenuto alla prassi consolidata in materia, entrata in vigore di una nuova disciplina della materia, carattere asseritamente ondivago e contraddittorio della posizione tenuta dall'Istituto nella materia *de qua*).

In conclusione, il convenuto B. ha chiesto:

- a) il proscioglimento da ogni addebito;
- b) in via subordinata, la rideterminazione del danno, con ampia riduzione dello stesso;
- c) in via ancor più gradata, l'ampia applicazione dell'art.1, comma 1-bis, legge 20/94;
- d) in via del tutto gradata, il massimo esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

3. Alla pubblica udienza del 10 dicembre 2015, il rappresentante del Pubblico Ministero, dott. Ferruccio Capalbo, ha confermato l'atto di citazione, depositando ulteriore documentazione a sostegno della pretesa attorea, tra cui la sentenza n.3482/2015, pubblicata il 13 luglio 2015, con la quale il Tribunale di Napoli ha rigettato il ricorso proposto dal dott. B. avverso il licenziamento allo stesso irrogato dall'INPS.

L'Avv. Roberto De Masi, per il convenuto B., ha insistito per l'accoglimento

delle conclusioni, di cui agli scritti difensivi già depositati.

Considerato in

DIRITTO

1. In assenza di eccezioni pregiudiziali e preliminari, risulta possibile procedere, con immediatezza, all'esame del **merito** della vicenda.

A tal riguardo, il Collegio ritiene, per le ragioni di cui si dirà a breve, che la pretesa attorea meriti accoglimento, sia pure nei termini e limiti sottoindicati, ricorrendo tutti i presupposti della contestata responsabilità erariale.

1.a) Nello specifico, data per pacifica la sussistenza del **cd rapporto di servizio** tra il convenuto B., dipendente -dirigente medico dell'INPS e l'Istituto previdenziale, risulta evidente il **danno erariale**, rappresentato dalle somme che il dott. B. ha ricevuto dalle compagnie di assicurazione per gli incarichi espletati, in assenza di autorizzazione, per conto delle medesime compagnie nel biennio 2012/2013 (considerato in questa sede) e non riversate all'Istituto d'appartenenza.

A tale ultimo riguardo, viene in rilievo l'art.53 d.lgs 165/2001, ed in particolare il comma 7, il quale, nella versione antecedente alla novella introdotta dall'art.1, comma 42, lett. c) legge 6 novembre 190/2012 (cd legge anticorruzione), statuiva che **"i dipendenti pubblici non**

possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. 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".

La predetta disposizione, configurante all'evidenza una responsabilità peculiare di carattere squisitamente sanzionatorio, è stata novellata, come anticipato, dalla legge 190/2012, con l'introduzione, dopo il primo periodo, dell'inciso, ancor più rigoroso, *"Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*.

La medesima legge 190/2012, con l'art.1, comma 42, lett. d), ha, infine, aggiunto all'art.53 d.lgs 165/2001 il comma 7-bis, alla cui stregua *"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"*, provvedendo, per questa via, a confermare e "positivizzare" una precisa linea di tendenza (in termini, Corte Conti, Sez. I, 13.3.2014, n. 406, richiamante Cass. n. 22688/2011).

Il predetto danno va ricondotto, in termini eziologici, **alla condotta illecita** del

convenuto B..

Quest'ultimo, infatti, come incontrovertibilmente emergente dagli atti di causa, ha espletato, nel biennio 2012/2013, ed in assenza di autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza, ed anzi in violazione degli espressi dinieghi della stessa (vedasi note del 10.4.2012 e 10.7.2012, presenti agli atti di causa), numerose perizie medico-legali e di consulenza tecnica di parte, per conto di diverse società di assicurazione.

Tutto ciò in palese violazione delle previsioni di cui al Regolamento INPS, approvato con determina presidenziale n.12 del 1 febbraio 2012 (e vigente all'epoca dei fatti), in materia di *"Disciplina delle incompatibilità e delle autorizzazioni a svolgere attività esterne all'Ufficio per i dipendenti dell'Istituto Nazionale Previdenza Sociale"*.

Tale ultimo Regolamento, successivamente sostituito da quello approvato con determinazione commissariale n.19 del 6 marzo 2014, prevede, infatti, il divieto, per tutto il personale INPS, di svolgere *"attività di tipo commerciale, industriale o professionale autonoma ed artigianale"* (art.3) ovvero incarichi che *"generano conflitto di interessi con le funzioni svolte dal dipendente o dalla struttura cui lo stesso è assegnato e, in generale, con l'attività istituzionale dell'Amministrazione"* ovvero ancora che *"per l'impegno richiesto o per le*

modalità di svolgimento, non consentono un tempestivo e puntuale svolgimento dei compiti d'ufficio da parte del dipendente in relazione alle esigenze della struttura cui è assegnato" (art.5).

Il medesimo Regolamento consente, per contro, l'espletamento di *"incarichi esterni retribuiti occasionali e temporanei, non compresi nei compiti e doveri d'ufficio"* (art.7), con necessità della preventiva autorizzazione per lo svolgimento delle attività esterne esercitabili (art. 9), con la sola eccezione di quelle espressamente individuate all'art.8 (così, ad.es., le collaborazioni a giornali, riviste, enciclopedie e simili e l'utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali).

In ogni caso, *"gli incarichi saranno autorizzati di volta in volta, escludendosi il rilascio di autorizzazioni generiche riferite alla sola tipologia di attività"* (art. 10).

La violazione del divieto di svolgere *"qualsiasi altra attività di lavoro subordinato o autonomo fatta eccezione per le attività autorizzate dall'Amministrazione (...)* costituiscono giusta causa di recesso per l'Istituto".

Orbene, il predetto Regolamento, in contrasto con le tesi difensive sul punto, trova spazio (anche) nei confronti del personale medico, con particolare

riferimento al profilo della necessità dell'autorizzazione per lo svolgimento delle attività esterne, come del resto riconosciuto anche dal Tribunale di Napoli, Sezione Lavoro, nella sentenza n.3482/2015 di rigetto del ricorso avverso il licenziamento irrogato al dott. B. (in termini analoghi, la sentenza n. 5017/2014 del Tribunale di Salerno, Sez. Lavoro, di conferma della sanzione disciplinare comminata, per fatti analoghi, ad altro medico INPS).

La predetta conclusione è avvalorata da chiari elementi testuali, contenendo l'art.2 del Regolamento *de quo* l'espresso riferimento "a tutto il personale dell'INPS, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, determinato, a tempo pieno e a tempo parziale come descritto nei successivi articoli".

Aggiungasi che il successivo art.11, nell'individuare i soggetti competenti al rilascio delle autorizzazioni, richiama esplicitamente, tra il personale sottoposto al regime autorizzatorio, (anche) quello delle "Aree dei professionisti e dell'Area Medica".

Può allora ragionevolmente ritenersi, in contrasto con le tesi difensive sul punto, che il successivo Regolamento in materia di incompatibilità, approvato con determinazione commissariale n.19 del 6 marzo 2014 e ribadente la necessità della

preventiva autorizzazione per le attività esterne esercitabili (artt. 7, 8 e 9), nel prevedere espressamente, all'art.2, la propria operatività nei confronti del personale dell'Area medica, abbia semplicemente esplicitato quanto già previsto nel precedente Regolamento, senza rivestire alcun carattere innovativo.

Il predetto art.2, del resto, riporta la frase, del tutto sovrapponibile a quella già contenuta nel regolamento del 2012, *"Le disposizioni del presente regolamento trovano applicazione nei confronti di tutto il personale dell'INPS con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, determinato, a tempo pieno, nei limiti di quanto previsto nei successivi articoli"*, aggiungendovi semplicemente l'inciso **"come di seguito specificato:**

a) dipendenti inquadrati nelle Aree professionali A, B e C;

b) dipendenti inquadrati nell'Area dei professionisti, nell'Area medica, e nell'Area della dirigenza".

La stessa circolare INPS n.37 del 24.3.2014 evidenzia che l'art.2 del regolamento del 2014 definisce l'ambito applicativo dello stesso, *"chiarendo"* (evidentemente rispetto alla precedente disciplina regolamentare) la sua operatività anche nei confronti dei dipendenti dell'Area medica.

D'altro canto, in maniera del tutto significativa, lo stesso convenuto B. ha avvertito la necessità di chiedere, in data 5.3.2012 (richiamando nell'oggetto dell'istanza proprio l'art.53 d.lgs 165/01) e 4.6.2012, l'autorizzazione

all'Amministrazione di appartenenza, salvo poi disattendere i dinieghi ottenuti in data 10.4.2012 e 10.7.2012, senza provvedere ad impugnare gli stessi (ed il Regolamento INPS del 2012, da ritenersi, dunque, pienamente efficace, sulla cui base risultano essere stati assunti).

Sotto questo punto di vista, non convince, anche alla luce di quanto si dirà in seguito in tema di necessità di autorizzazione preventiva, la tesi difensiva, secondo la quale la predetta autorizzazione sarebbe stata chiesta per mero tuziorismo e con finalità cautelative.

D'altro canto, se effettivamente fossero state presenti finalità cautelative, eguale prudenza avrebbe dovuto indurre il B. ad impugnare i dinieghi ottenuti, desistendo dallo svolgimento delle attività in questione nelle more delle decisioni della competente autorità amministrativa e/o giudiziaria.

Per contro, il convenuto B., nonostante i dinieghi ricevuti, ha continuato ad operare come se nulla fosse, provvedendo, anzi, ad inoltrare ad una delle compagnie assicuratrici (Fondiaria), in risposta alla richiesta di autorizzazione dalla stessa inoltrata, una nota, con la quale ha ribadito, in contrasto con la chiara ed inequivoca posizione dell'Amministrazione, la non necessità della stessa autorizzazione (vedasi nota del 5.1.2013, riportata in allegato alla memoria di costituzione in giudizio, richiamante una nota-circolare INPS del 20.11.2002 -invero superata dal nuovo Regolamento del 2012- ed un comunicato sindacale del 5.3.2012, a sua volta smentito dalla nota del 4.4.2012, a firma del Direttore Centrale delle Risorse Umane dell'INPS, di cui si dirà in seguito).

Sul punto, è appena il caso di evidenziare che non è consentito al pubblico dipendente violare e/o disapplicare, autonomamente e di propria iniziativa, determinazioni e regolamenti dell'Amministrazione d'appartenenza, dopo avere di fatto prestato acquiescenza agli stessi.

La giurisprudenza di questa Corte ha, in particolare, sottolineato che la mancata, previa impugnativa dell'atto (ritenuto) illegittimo, in radice, l'interessato della possibilità di contestarlo successivamente, ad avvenuta violazione dello stesso (in termini, Corte Conti, Sez. I, 11 maggio 2015, n.315).

Tutto ciò a maggior ragione in quanto, nella fattispecie all'esame, il Regolamento approvato con determina presidenziale n.12 dell'1.2.2012, si appalesa legittimo.

1.b) Esso, infatti, con particolare riferimento al personale medico, risulta essere stato adottato dall'Istituto nell'esercizio di quella discrezionalità ed autonomia, cui la contrattazione collettiva (CCNL per il quadriennio 1994-1997, artt. 8 e 9), a sua volta legittimata dalla legge alla regolamentazione dei rapporti di lavoro, a seguito della cd privatizzazione del rapporto di pubblico impiego (art. 2 d.lgs 29/93, riprodotto all'art.2, comma 3, d.lgs 165/2001), ha *".....demandato la disciplina dell'attività libero-professionale del personale medico del comparto"*.

Nello specifico, *“la richiamata disciplina pattizia non ha operato un’automatica estensione al personale medico previdenziale dell’articolazione del rapporto di lavoro, già vigente per i medici del Servizio Sanitario Nazionale, ma ha rimesso alla discrezionalità tra l’altro degli enti previdenziali, l’introduzione di attività libero-professionale, intra ed extra muraria, previa apposita regolamentazione (così, testualmente, Corte Conti, Sez. I, nn. 23 e 624 del 2010, sia pure con riferimento ai medici dipendenti dell’INAIL, comunque appartenenti allo stesso comparto negoziale).*

E’ la stessa fonte primaria, dunque, a legittimare, per il tramite della contrattazione collettiva, l’Ente previdenziale a disciplinare, in via regolamentare e con le modalità ritenute più adeguate alla propria organizzazione ed azione, l’attività in questione, nel rispetto, beninteso, per quanto concerne il regime delle incompatibilità, delle previsioni di legge e dei principi dalla stessa fissati.

Sotto questo punto di vista, non risulta privo di utilità rammentare che, in base all’art.2, lett. c), della legge 23 ottobre 1992, n.421 (*“Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale”*), *“sono regolate con legge*

ovvero, sulla base della legge o nell'ambito dei principi dalla stessa posti, con atti normativi o amministrativi, le seguenti materie:

.....7) la disciplina della responsabilità e della incompatibilità tra l'impiego pubblico ed altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici".

Orbene, il Regolamento n.12 dell'1.2.2012 risulta, senza dubbio alcuno, conforme alla disciplina, di rango primario, dettata dall'art.53, comma 7, d.lgs 165/01, la quale, ponendosi in continuità con quanto già previsto (tra l'altro) dall'art.1, comma 60, legge 662/96, condiziona lo svolgimento, da parte della generalità dei pubblici dipendenti, di attività lavorative extra-ufficio alla preventiva autorizzazione dell'Amministrazione d'appartenenza.

A tal riguardo, il Collegio non reputa condivisibili le argomentazioni difensive, come sopra diffusamente riportate e finalizzate a far risaltare la non sottoposizione delle attività esterne svolte dai medici INPS, optanti per l'attività *extra-moenia*, al regime autorizzatorio preventivo di cui al richiamato art. 53, anche attraverso il richiamo di una pronuncia resa in sede cautelare da questa Sezione giurisdizionale in una fattispecie solo parzialmente analoga (ordinanza collegiale n.245/2015, invero relativa ad ipotesi connotata dall'assenza di diniego di autorizzazione e comunque contrastante con altre della medesima

Sezione; vedasi ordinanza monocratica n. 313/2014 ed ordinanza monocratica n. 197/2015, confermata da quella collegiale n. 300/2015, con mera rideterminazione della somma sottoposta a vincolo cautelare).

Le disposizioni di cui al già citato art.53, comma 7, costituiscono, invero, espressione del precetto costituzionale del buon andamento degli uffici della Pubblica Amministrazione (art.97 Cost.), pienamente salvaguardato solo nella misura in cui si garantisca all'Ente d'appartenenza una verifica puntuale, di volta in volta, in ordine alla insussistenza di situazioni di conflitto d'interessi nell'attività espletata all'esterno e dell'impegno, in termini di energie intellettuali e lavorative, richiesto al proprio dipendente dalla medesima attività.

Sul punto, va ribadito che l'art.1, comma 42, lett. c), legge 6 novembre 2012, n.190, in materia del tutto significativa, ha provveduto ad inserire nel *corpus* del predetto comma 7 l'obbligo della previa valutazione del "conflitto d'interessi" anche potenziale dell'attività libero-professionale da parte dell'Amministrazione d'appartenenza.

Per questa via, si è provveduto, nell'ottica della massima salvaguardia degli interessi, anche di rango costituzionale, sopra delineati, a generalizzare l'obbligo della preventiva autorizzazione, destinato, dunque, a valere, per identità di *ratio*, anche rispetto ai dirigenti medici, dipendenti dell'INPS (così condivisibilmente l'ordinanza n. 197/2015 di questa Sezione giurisdizionale).

Ne consegue che lo svolgimento dell'attività extra-ufficio da parte dei

medici INPS, nonostante l'estensione agli stessi, in virtù dell'art.13 legge 222/84, degli istituti normativi previsti per i medici del S.S.N (ivi compreso il regime delle incompatibilità di cui all'art.4, comma 7, legge 412/91, del resto innovato in senso fortemente restrittivo dalla normativa successiva recata dalla legge 662/96 e dal d.lgs 502/92 e s.m.i.), risulta

concretamente possibile
solo a seguito di
autorizzazione del datore
di lavoro.

Sul punto, è appena il caso di rilevare che il diritto del singolo dipendente al libero esercizio di attività esterna non può non essere recessivo rispetto alla necessità di verifica concreta e puntuale in ordine all'insussistenza di profili di (possibile) pregiudizio per l'Ente d'appartenenza.

In altri termini, come correttamente rilevato dalla già richiamata sentenza del Tribunale di Napoli n.3482/2015, l'attività libero-professionale dei medici INPS non rientra tra quelle esplicative di un diritto costituzionalmente tutelato (liberamente esercitabili ex art.53, comma 6, sostanzialmente riprodotto nell'art.8 del Regolamento n.12 del 1.2.2012), ma tra quelle sottoposte ad un regime di incompatibilità, con previsione di un vincolo che potrà essere legittimamente rimosso solo a seguito di un'espressa autorizzazione dell'Amministrazione d'appartenenza, chiamata a valutare (anche) che la stessa, per la sua entità, non distolga il dipendente dalla sua primaria attività lavorativa con l'Ente pubblico.

Va, dunque, ribadita la necessità per i medici INPS, per quanto operanti in regime di *extra-moenia*, di

preventiva autorizzazione allo svolgimento di attività esterne (così anche le già richiamate sentenze dei Tribunali del Lavoro di Napoli n. 3482/2015 e di Salerno n. 5017/2014).

Risulta, allora, evidente l'antigiuridicità (*alias*, illiceità) della condotta serbata dal dott. B., il quale, negli anni 2012/2013, in assenza di autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione di appartenenza (ed anzi in violazione degli espressi dinieghi della stessa, vedasi note del 10.4.2012 e 10.7.2012), ha espletato numerose perizie medico-legali e di consulenza tecnica di parte, per conto di diverse società di assicurazione.

La predetta condotta, come visto, si è posta in evidente contrasto non solo con le disposizioni regolamentari interne all'INPS, ma anche con la normativa di rango primario dettata dall'art.53 d.lgs 165/2001 (cui le prime risultano del tutto conformi).

La medesima condotta risulta connota da **colpa grave** (al limite del dolo), siccome tenuta con evidente superficialità e leggerezza, fatte palesi dall'aver operato nonostante il dissenso espresso dell'Istituto previdenziale (basato su di un Regolamento, quello del 1.2.2012, mai impugnato dall'interessato e, dunque, sicuramente efficace all'epoca dei fatti), nonché dalla reiterazione della condotta in questione per un arco temporale alquanto lungo (due anni).

Né, in contrasto con le tesi difensive sul punto, può ritenersi che la colpa grave sia esclusa dal fatto che l'Associazione sindacale di categoria (ANMI- FEMEPA) si sia espressa in senso contrario all'applicazione, al personale medico, del Regolamento n.12 dell'1.2.2012 (vedasi comunicato n.2 del 5.3.2012).

Tutto ciò in quanto, a tacer d'altro, l'Amministrazione, con nota del 4.4.2012, a firma del Direttore Centrale delle Risorse Umane dell'INPS (richiamata anche nella sentenza

n.5017/2014 del Tribunale del Lavoro di Salerno, nonché nel provvedimento disciplinare n.38/13, relativi ad altro medico INPS; vedasi documentazione depositata all'udienza del 10.12.2015 dall'Organo requirente) ha prontamente precisato e rappresentato, in risposta al predetto comunicato, la sottoposizione di tutte le attività esterne del personale medico al regime previsto dall'art.53 d.lgs 165/2001, come recepito dal predetto Regolamento.

2. Si pone a questo punto la necessità di procedere alla corretta determinazione delle somme alla cui refusione, in favore dell'INPS, va condannato il convenuto B..

A tal riguardo, il Collegio rileva che la Procura erariale ha provveduto a contestare al convenuto il complessivo importo di **euro 368.917,88**, quale somma totale dei compensi erogati al medesimo da svariate compagnie assicuratrici nel biennio 2012-2013, secondo il prospetto di cui alla nota INPS del 4.3.2014, prot. n. 93/2013/C.C..

Nondimeno, in base agli atti di causa (vedasi allegati alla CTP del 14.11.2015, a firma del dott. A. C., ed in particolare la nota del 15.2.2013 della SAI), risulta che effettivamente, al compenso lordo erogato dalla predetta compagnia assicuratrice nel 2012 (euro 89.781,00) è stata aggiunta erroneamente la ritenuta di acconto per euro 17.956,20.

Discorso diverso va fatto per il compenso lordo erogato sempre nell'anno 2012 dalla Milano Assicurazioni, la cui nota del 15.2.2013 (richiamata dalla CTP di parte ed alla stessa allegata) risulta sostanzialmente superata da quelle del 23 aprile 2013 e 14 maggio 2013 (vedasi documentazione allegata al prospetto depositato dalla Procura erariale all'udienza cautelare del 17.4.2014) con le quali la medesima compagnia assicuratrice ha comunicato all'INPS di avere erogato al B. compensi per euro 137.935,41 lordi per il periodo 1.1.2012-28.11.2012 e per euro 26.355,43 lordi per i mesi di novembre e dicembre 2012 (complessivamente euro 164.290,84, pari all'importo contestato in questa sede).

D'altro canto, la sommatoria degli importi riportati nella predetta nota del 15.2.2013 (euro 129.786,00 quale compenso lordo, euro 25.957,20 per ritenuta d'acconto ed euro 7.251,82 per rimborso spese anticipate) dà luogo all'importo di euro 162.995,02 e non già di euro 164.290,84 (come, per contro, sostenuto nella CTP di parte).

Ne deriva la necessità di scomputare dal complessivo importo di euro 368.917,88 (unicamente) la somma di euro 17.956,20, riducendosi, dunque, ad **euro 350.961,68**.

Allo stesso modo, dagli importi da addebitare al convenuto vanno scomputate le somme percepite per attività rese prima del 29.2.2012 (epoca della trasmissione, con messaggioERMES n. 3586, accessibile a tutto il personale INPS, del nuovo Regolamento approvato il 1.2.2012), ed in particolare quelle somme recate da fatture con data antecedente a quella del 29.2.2012.

Trattasi, in base alla documentazione allegata alla CTP di parte e non contestata dalla Procura attrice, dell'importo complessivo di euro 130.814,22 (ossia euro 130.330,22 di cui all'elenco delle "fatture per incarichi espletati nel periodo antecedente il 1.2.2012", trovante riscontro negli allegati avvisi e comunicazioni di pagamento, cui va aggiunta la somma di euro 484,00, recata dalle fatture nn. 74 e 75 del 24.2.2012, riportate nell'elenco di quelle relative agli incarichi espletati fino al 5.6.2012).

Conseguentemente, dall'importo complessivo di euro 350.961,68, va sottratta la somma, recata dalle predette fatture, pari ad euro 130.814,22, ottenendo così l'importo di **euro 220.147,46**.

Discorso diverso va fatto per le prestazioni rese in epoca successiva al 29.2.2012 e fino al 5.6.2012 (data della sottoscrizione per presa visione, da parte del B., del predetto Regolamento).

Sul punto, il Collegio rileva la sussistenza, nella fattispecie all'esame, di una pluralità di elementi che, valutati complessivamente, depongono univocamente per la conoscenza del Regolamento in questione, da parte del B., prima del 5.6.2012.

Ci si riferisce, in particolare, alla circostanza per cui il medesimo Regolamento, come anticipato, è stato trasmesso con messaggio Hermes n. 3586 del 29.2.2012, accessibile a tutto il personale INPS, alla vasta eco che l'introduzione delle nuove disposizioni regolamentari ha avuto (vedasi comunicato n.2 del 5.3.2012 dell'Associazione di categoria dei medici INPS, richiamato dallo stesso convenuto, cui è seguita la nota di chiarimenti dell'Amministrazione del 4.4.2012, a firma del Direttore Centrale Risorse umane), nonché al fatto che il primo atto di diniego dell'autorizzazione richiesta dal B., motivato proprio con l'introduzione delle predette disposizioni, reca la data del 10.4.2012.

Nondimeno, il Collegio ritiene che dall'importo lordo di euro 220.147,46, ottenuto con le modalità sopra indicate, vadano scomutate le ritenute fiscali, in quanto somme non effettivamente entrate nella sfera patrimoniale del convenuto ovvero somme che lo stesso non ha lucrato ai danni dell'Amministrazione d'appartenenza (tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, n. 233/2014; TAR Lombardia, Sez. IV, sent. n. 614/2013, richiamata dallo stesso convenuto).

Le somme da scomutare al predetto titolo, in assenza di più sicuri parametri di riferimento, vanno equitativamente fissate, ai sensi dell'art. 1226 c.c., in percentuale pari al 20% dell'importo lordo di euro 220.147,46, con la conseguenza che la somma da addebitare al convenuto B. si riduce ad **euro 176.117,96.**

Per contro, non merita accoglimento la tesi difensiva volta a dare rilievo, ex art. 1, comma 1*bis*, legge 20/94, ai vantaggi asseritamente conseguiti dall'Istituto (in termini di incremento qualitativo delle prestazioni d'ufficio e di funzionamento del servizio), quale conseguenza dell'attività esterna svolta dal convenuto.

Dagli atti di causa, infatti, non emerge la sussistenza dei predetti vantaggi, i quali, del resto, quand'anche ricorrenti, non potrebbero ritenersi conseguenza diretta ed immediata della contestata attività esterna, trovando in essa, a ben vedere, semplicemente l'occasione.

Infine, il Collegio, in considerazione dei precedenti di carriera del convenuto nel periodo antecedente al biennio 2012-2013 in contestazione (vedasi allegati 47 e ss alla memoria di costituzione in giudizio) e del particolare contesto in cui i fatti per cui è causa si sono verificati, con l'introduzione, a partire dall'anno 2012, di una nuova disciplina regolamentare della materia, ritiene di fare uso del potere riduttivo dell'addebito di cui all'art.52, comma 2, del R.D. 1214/1934, quantificando il danno imputabile in **euro 170.000,00.**

A tale ultimo riguardo, il Collegio è dell'avviso che la natura essenzialmente sanzionatoria della responsabilità *de qua*, in assenza di espresse disposizioni di segno contrario, non risulti ostativa all'utilizzo del potere riduttivo (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Marche, n. 83/2014).

D'altro canto, alla predetta responsabilità si applicano indubbiamente le regole processuali e sostanziali dell'azione per danno erariale (art.53, comma 7-bis, d.lgs 165/2001, confermate, come detto, da una precisa linea di tendenza).

3. In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra esposto, il convenuto B. va condannato al pagamento, in favore dell'INPS, della somma complessiva di euro 170.000,00.

Sulla predetta somma sono dovuti rivalutazione ed interessi, come da dispositivo.

Alla condanna segue, a sensi dell'art. 686 c.p.c., la conversione in pignoramento del sequestro conservativo, già autorizzato a carico del Sig. B., con decreto presidenziale del 25.3.2014, parzialmente confermato dal giudice designato con ordinanza n.313/2014, depositata il 1 agosto 2014.

Tale conversione opererà fino alla concorrenza dell'importo per cui è condanna.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

-CONDANNA il Sig. **B. A.** al pagamento, in favore dell'INPS, dell'importo complessivo di **euro 170.000,00.**

L'importo per cui è condanna va rivalutato, secondo gli indici ISTAT dei prezzi

al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI), dalla data dell'ultimo pagamento effettuato al B. per **l'attività extra-ufficio non autorizzata** relativamente al periodo 2012-2013, sino alla data di pubblicazione della presente sentenza.

La somma così rivalutata va incrementata degli interessi, nella misura di legge, dalla data di pubblicazione della presente sentenza e fino al soddisfo.

Alla condanna segue, a sensi dell'art. 686 c.p.c., la conversione in pignoramento del sequestro conservativo, già autorizzato a carico del Sig. B., con decreto presidenziale del 25.3.2014, parzialmente confermato dal giudice designato con ordinanza n.313/2014, depositata il 1 agosto 2014.

Tale conversione opererà fino alla concorrenza dell'importo per cui è condanna.

Le spese di giudizio, che si liquidano in Euro 1142,38 seguono la soccombenza.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2015.

IL Magistrato ESTENSORE

IL PRESIDENTE *f.f.*

(dott. Nicola RUGGIERO)

(dott.ssa Rossella CASSANETI)

Depositata in Segreteria il 14 settembre 2016

Il Direttore di Segreteria

(dott. Carmine De Michele)