REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

composta dai magistrati:

dr. Valter Camillo Del Rosario **Presidente**

dr. Guido Petrigni **Consigliere- relatore**

dr. Federico Lorenzini **Consigliere**

ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. **23948** del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale con atto di citazione depositato in data 24 aprile 2025, ritualmente notificato il 29 aprile 2025, nei confronti di:

Tittarelli Egidio (c.f. TTTGDE61A21I932Q), nato il 21/1/1961 a Staffolo (AN), residente a Jesi (AN), in via del Tornabrocco, n. 3, difeso dagli avvocati Paolo Tartuferi e Ludovica Dusmet, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo difensore, in Ancona, corso Garibaldi, n. 46, PEC: paolo.tartuferi@pec-ordineavvocatiancona.it;

visto l'atto di citazione;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 12 novembre 2025, con l'assistenza della segretaria dr.ssa Susanna Ciarapica, il relatore dr. Guido

Petrigni, il Pubblico Ministero, in persona della dr.ssa Cristina Valeri, e gli avvocati Tartuferi e Dusmet per il convenuto Tittarelli Egidio.

FATTO

I. Con atto di citazione, ritualmente notificato il 29/4/2025 e preceduto dall'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 67 del c.g.c., la Procura regionale ha convenuto in giudizio il dott. Tittarelli Egidio, dirigente medico in servizio presso l'Azienda Sanitaria Territoriale (A.S.T.) di Ancona (già A.S.U.R. Marche- Area Vasta 2), chiedendone la condanna al pagamento, in favore della suddetta A.S.T., della somma di € 28.154,00, da maggiorarsi di accessori e spese processuali (queste ultime da rifondersi allo Stato), a titolo di risarcimento dei danni derivati dall'aver svolto attività lavorative extra istituzionali, quale medico "gettonista", presso i "Pronto Soccorso" degli ospedali di Senigallia (AN) e di San Benedetto del Tronto (AP), facenti capo all'A.S.U.R. Marche, e di Osimo (AN), facente capo all'I.N.R.C.A. (Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani, anch'esso facente parte del Servizio Sanitario Regionale), operando per conto di aziende private convenzionate con il S.S.N., e ciò in violazione dei divieti stabiliti dall'art. 4, comma 7, della L. n. 412/1991, dall'art. 1, comma 5, della L. n. 662/1996, dall'art. 53, commi 1, 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm., dal C.C.N.L. di comparto all'epoca in vigore e dal D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

II. In proposito, la Procura ha preliminarmente riferito che l'A.S.U.R. Marche e l'I.N.R.C.A. (Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani), al fine di far fronte alla carenza di personale sanitario, erano

soliti avvalersi, in regime di esternalizzazione, di Servizi di Pronto Soccorso forniti da aziende private, individuate a seguito di gara o mediante procedure di affidamento diretto.

In particolare, dagli accertamenti eseguiti dalla Guardia di Finanza di Jesi è emerso che il dott. Tittarelli aveva svolto nel periodo dal luglio 2022 al maggio 2023, al di fuori del proprio orario di lavoro presso l'A.S.T. di Ancona, incarichi extra istituzionali, non autorizzati e non autorizzabili, consistiti nella copertura di 35 turni di Pronto Soccorso presso le strutture ospedaliere di Senigallia e di San Benedetto del Tronto, facenti capo alla medesima Azienda Sanitaria datrice di lavoro, e presso l'I.N.R.C.A, in qualità di medico c.d. "gettonista", nell'ambito di rapporti di collaborazione professionale con la società cooperativa "Nuova Ricerca Agenzia RES" (di seguito RES), con sede legale a Fermo, via Prosperi, n. 26 (P. IVA 00358530434), e con la "Medical Service Assistance S.r.l." (di seguito MSA), con sede legale a Roma, via C. Colombo, n. 436 (P. IVA 07015671006), che erano legate da specifici contratti di esternalizzazione con l'Azienda Sanitaria regionale.

In proposito, la Procura ha evidenziato che nella relazione della Guardia di Finanza di Jesi del 22/3/2024 sono state dettagliatamente elencate le prestazioni professionali extra istituzionali rese dal Tittarelli:

- anno 2022: 12 turni di Pronto Soccorso per conto della MSA nelle seguenti date: 7, 14, 16, 18, 20 e 30 luglio; 3, 6, 7, 8, 11 e 25 agosto;

anno 2022: 12 turni di Pronto Soccorso per conto della RES nelle

seguenti date: 8, 9, 24 (due turni), 26 e 28 settembre; 13, 16 e 31 ottobre; 4 e 5 novembre; 13 dicembre;

- anno 2023: 11 turni di Pronto Soccorso per conto della RES nelle seguenti date: 15 e 18 gennaio; 4, 8, 19 e 23 febbraio; 10, 21 e 22 aprile; 14 e 18 maggio.

Il compenso corrisposto dalla RES al dott. Tittarelli per ogni turno da 12 ore ammontava ad € 1.030,00 (più IVA al 5%) mentre quello erogato dalla MSA era pari ad € 1.100,00, onnicomprensivo.

Pertanto, il totale lordo dei compensi percepiti dal Tittarelli per le prestazioni extra istituzionali, rese in base ai rapporti di collaborazione professionale intrattenuti con la RES e con la MSA, ammontano a complessivi € 28.154,00 (€ 22.524,00 netti), come da fatture emesse dal medesimo ed acquisite agli atti.

La Guardia di Finanza ha accertato, inoltre, che il dott. Tittarelli non aveva mai preventivamente comunicato all'A.S.U.R. lo svolgimento delle suddette attività professionali extra istituzionali.

A sua volta, l'A.S.U.R. datrice di lavoro aveva confermato di non aver ricevuto alcuna tempestiva comunicazione o richiesta di autorizzazione e, quindi, di non essere stata messa in condizione di poter valutare la sussistenza di situazioni di conflitto d'interessi.

Inoltre, la Procura ha sottolineato che il Tittarelli aveva allegato alle domande inoltrate alla RES e alla MSA, finalizzate all'instaurazione dei suddetti rapporti di collaborazione professionale, un proprio "curriculum vitae" non aggiornato e, quindi, volutamente incompleto, in quanto in esso veniva taciuta la persistenza del rapporto lavorativo

di pubblico impiego, che era all'epoca in vigore con l'A.S.T. di Ancona.

Peraltro, il Tittarelli non aveva formalmente sottoscritto nessun contratto di collaborazione con la RES, mentre nel contratto da lui stipulato con la MSA era chiaramente contemplato l'obbligo di non intrattenere rapporti lavorativi di alcun tipo con Aziende Sanitarie pubbliche.

In tale contesto, il Tittarelli aveva reso prestazioni come medico "gettonista" nelle giornate in cui risultava fruire di riposi o di ferie presso l'A.S.T.

La Procura ha riferito che, all'esito delle verifiche eseguite, la Guardia di Finanza aveva notificato alla RES e alla MSA appositi verbali di contestazione, inerenti alla violazione dell'art. 53, comma 9, del D.lgs. n. 165/2001, in ragione del conferimento di incarichi professionali ad un dipendente pubblico, senz'alcuna preventiva autorizzazione dell'Amministrazione d'appartenenza.

A sua volta, l'Azienda Sanitaria aveva, per tali ragioni, irrogato al dott. Tittarelli la sanzione disciplinare del licenziamento con preavviso.

III. Ciò premesso in fatto, la Procura ha illustrato dettagliatamente il quadro normativo in materia di cumuli d'impieghi e d'incarichi da parte dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, con particolare riferimento allo status del dirigente medico.

Infatti, tale normativa è caratterizzata, in linea generale, dal "regime delle incompatibilità", in base al quale è preclusa al dipendente

pubblico la possibilità di svolgere attività extra istituzionali, salve le specifiche eccezioni previste dalla legge.

Orbene, secondo la Procura, la vicenda in esame rientra nell'ambito della violazione del generale obbligo di esclusività gravante in capo ai dipendenti pubblici, sancito dal combinato disposto degli artt. 98 della Cost., 60 del D.P.R. n. 3/1957 ("Testo unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato") e 53 del D.lgs. n. 165/2001 (c.d. "Testo Unico del Pubblico Impiego").

Tale obbligo di esclusività, infatti, vincola il pubblico dipendente al proprio Ente datore di lavoro, al fine di evitare che egli sottragga tempo, risorse ed energie al servizio reso in favore dell'Amministrazione o che venga a trovarsi in situazioni di conflitto d'interessi o che approfitti dell'esercizio delle proprie funzioni per avvantaggiare illecitamente sé stesso od altri.

La violazione dell'obbligo di esclusività è, pertanto, sanzionata sia sul piano disciplinare sia sotto il profilo della responsabilità per danno erariale.

Tuttavia, l'obbligo di esclusività non è assoluto.

È, infatti, prevista la possibilità di deroghe, al fine di consentire l'esercizio di attività secondarie, purché autorizzate dall'Ente di appartenenza, previa verifica della loro compatibilità con l'impiego ricoperto e dell'assenza di conflitti d'interesse, anche solo potenziali.

In particolare, il D.lgs. n. 165/2001, all'art. 53, comma 1, fa espresso richiamo alle normative specifiche di settore (ai fini che qui interessano, trattasi, in primo luogo, dell'art. 4, comma 7, della L. n.

412/1991), disponendo che: "*Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli artt. 60 e ss. del T.U. approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, salva la deroga prevista dall'art. 23-bis del presente decreto, nonché, per i rapporti di lavoro a tempo parziale, dall'art. 6, comma 2, del D.P.C.M. 17 marzo 1989, n. 117, e dall'art. 1, commi 57 e seguenti, della L. 23 dicembre 1996, n. 662.*

Restano ferme, altresì, le disposizioni di cui agli artt. 267, comma 1, 273, 274, 508 nonché 676 del D.lgs 16 aprile 1994, n. 297, all'art. 9, commi 1 e 2, della L. 23 dicembre 1992, n. 498, all'art. 4, comma 7, della L. 30 dicembre 1991, n. 412, ed ogni altra successiva modificazione ed integrazione della relativa disciplina".

Nel successivo comma 7 è stabilito che: "*I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti, che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'Amministrazione d'appartenenza*".

III.1 Orbene, per quanto concerne specificamente i dirigenti medici dipendenti dal Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), quale il dott. Tittarelli, vige una disciplina peculiare, finalizzata a conciliare il principio di esclusività del rapporto di pubblico impiego con la particolare strutturazione del S.S.N., in modo da garantire la crescita professionale individuale ed evitare un esodo verso il settore privato, che sovente offre maggiori incentivazioni economiche.

La legislazione introdotta a partire dagli anni '90, pertanto, pur ribadendo, in linea generale, il principio dell'unicità del rapporto di lavoro con il S.S.N., ha, di fatto, mitigato tale esclusività, prevedendo una speciale deroga in favore di tale categoria di dipendenti pubblici

e, quindi, riconoscendo al dirigente medico il diritto di esercitare attività libero-professionale al di fuori dell'Ente di appartenenza, sia pure entro limiti ben precisi.

In tale ottica, la Procura ha rammentato, in primo luogo, che l'art. 15-quater del D.lgs. n. 502/1992, pur stabilendo che il rapporto di lavoro dei medici del S.S.N. è, di regola, esclusivo (comma 1), ossia che il servizio dev'essere svolto soltanto a favore di una singola Azienda Sanitaria, fa salva la facoltà di optare per un rapporto di lavoro non esclusivo (comma 4).

In tale contesto, l'art. 15- quinquies del D.lgs. n. 502/1992 e ss.mm. consente ai dirigenti medici dipendenti del S.S.N. di esercitare la libera professione, al di fuori del normale orario di lavoro, con la facoltà di scegliere se praticare tale attività professionale all'interno dell'Azienda Sanitaria d'appartenenza (in regime di "intramoenia"), mantenendo il rapporto di lavoro esclusivo con la stessa, oppure se svolgerla presso case di cura o poliambulatori privati (in regime di "extramoenia"), in tal caso optando per il rapporto di lavoro non esclusivo con l'Azienda Sanitaria pubblica d'appartenenza.

Orbene, il dott. Egidio Tittarelli aveva optato, al momento dell'assunzione presso l'A.S.U.R. nel maggio 2008, per un rapporto di lavoro non esclusivo.

Tuttavia, ha sottolineato la Procura, anche la scelta di tale regime "non esclusivo" è soggetta, in ogni caso, a specifici vincoli ed incompatibilità, finalizzati a garantire prioritariamente che l'esercizio della libera professione non interferisca con l'attività istituzionale

svolta dal dipendente e che non generi conflitti d'interesse con l'Azienda Sanitaria d'appartenenza.

In pratica, i medici dipendenti del S.S.N., che abbiano optato per il rapporto di lavoro non esclusivo con una determinata Azienda Sanitaria, possono sì svolgere attività libero-professionale ma a condizione che essa sia espletata totalmente al di fuori del Servizio sanitario pubblico e con l'osservanza di altri precisi limiti normativamente imposti.

In particolare, l'attività libero-professionale dei medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale risulta compatibile col rapporto di pubblico impiego, purché venga espletata, al di fuori dell'orario di lavoro, all'interno della struttura sanitaria pubblica d'appartenenza od all'esterno della stessa, con la tassativa esclusione di strutture private convenzionate con il S.S.N. o che siano da esso sovvenzionate (art. 4, comma 7, della L. n. 412/1991 e art. 1, comma 5, della L. n. 662/1996).

Con l'introduzione di tali divieti si è, quindi, inteso "garantire la massima efficienza e funzionalità operativa al Servizio Sanitario pubblico, in quanto il legislatore ha ritenuto che potesse dispiegare effetti negativi su di esso il contemporaneo esercizio, da parte del medico dipendente, di attività professionale presso strutture convenzionate, con conseguente pericolo d'incrinamento della funzione ausiliaria che esse sono chiamate a svolgere".

Ne consegue che lo svolgimento di attività extra-istituzionali nell'ambito di rapporti di collaborazione professionale con strutture

private convenzionate con il S.S.N. ed in favore dello stesso S.S.N. costituisce una palese violazione di legge, in quanto assolutamente incompatibile e fonte di possibili abusi.

La Procura ha anche fatto riferimento alle disposizioni in materia di divieto di espletamento di attività in conflitto d'interessi con l'Amministrazione d'appartenenza, contenute nel Codice di Comportamento dei dipendenti pubblici, vigente *ratione temporis* (D.P.R. n. 62/2013), che, in quanto disciplina generale e trasversale a qualsiasi rapporto di pubblico impiego, sono indubbiamente applicabili anche alla fattispecie oggetto del presente giudizio.

IV. Delineato il quadro normativo di riferimento, il P.M. ha evidenziato la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa a carico del Tittarelli.

In primo luogo, il medesimo era in rapporto di pubblico impiego con il S.S.N., essendo in servizio, a tempo indeterminato, quale dirigente medico alle dipendenze dell'Azienda Sanitaria Territoriale (A.S.T.) di Ancona, con assegnazione al Dipartimento di Emergenza-Urgenza della zona territoriale di Jesi, con decorrenza dall'1/5/2008.

Per quanto concerne la condotta antigiuridica posta in essere dal Tittarelli, il P.M. ha sostenuto che essa è consistita nel reiterato espletamento di attività extra istituzionali, assolutamente incompatibili con il rapporto d'impiego in essere con l'Azienda Sanitaria.

Infatti, tali attività extra-istituzionali sono state svolte nell'ambito di rapporti di collaborazione professionale con strutture private

convenzionate con il S.S.N. ed in favore dello stesso S.S.N., in contrasto con specifiche norme imperative ed in palese conflitto d'interessi con l'Amministrazione d'appartenenza.

Inoltre, risulta inequivocabilmente provato che il Tittarelli ha percepito cospicui compensi dalla RES e dalla MSA, all'insaputa dell'Azienda Sanitaria datrice di lavoro e senza riversarli nelle casse della medesima.

In proposito, il P.M. ha evidenziato che il dipendente pubblico, indebito percettore di compensi per attività extra istituzionali assolutamente incompatibili, deve rispondere del danno erariale almeno in misura corrispondente ai compensi riscossi e non riversati all'Amministrazione d'appartenenza, e ciò ai sensi dei commi 7 e 7-bis dell'art. 53 del D.lgs n. 165/2001, considerato il carattere "general-preventivo" della normativa in questione.

La *ratio legis* può agevolmente rinvenirsi nell'intento del legislatore di disincentivare tali comportamenti, sia in quanto produttivi di effetti distorsivi sul mercato del lavoro, considerato lo svolgimento da parte del dipendente pubblico di attività incompatibili o non autorizzate, che altri soggetti potrebbero legittimamente espletare, sia in quanto non consentono all'Amministrazione d'appartenenza di operare un controllo su attività collaterali svolte dal dipendente pubblico, che potrebbero ledere l'efficienza e l'indipendenza nell'esercizio delle pubbliche funzioni oppure generare conflitti d'interesse.

Nel caso in esame, l'espletamento da parte del Tittarelli di attività extra-istituzionali incompatibili ed in conflitto d'interessi con il

proprio datore di lavoro ha, dunque, creato una commistione di rapporti tale da incidere negativamente sul buon andamento della P.A., determinando, altresì, centri d'interesse alternativi rispetto alla funzione svolta quale dirigente medico del S.S.N.

Per quanto riguarda l'elemento psicologico, la Procura ha sostenuto che la responsabilità amministrativa per i danni arrecati all'Azienda Sanitaria va indubbiamente ascritta al dr. Tittarelli a titolo di dolo, in quanto il medesimo, da un lato, ha violato intenzionalmente norme fondamentali, da lui ben conosciute o che avrebbe dovuto necessariamente conoscere, riguardanti precisi obblighi attinenti al suo status di dirigente medico in servizio presso il S.S.N., e, da un altro lato, non ha neppure provveduto a riversare i compensi percepiti all'Amministrazione d'appartenenza.

Ad avviso del P.M., ricorrendo un'ipotesi di svolgimento di attività extra istituzionali assolutamente incompatibili con il rapporto di pubblico impiego ed espressamente vietate dal legislatore, la quantificazione del danno dev'essere effettuata in base al meccanismo previsto dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, che fa riferimento al "compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte", atteso che l'omesso riversamento all'Amministrazione d'appartenenza di quanto indebitamente percepito si configura come fattispecie di danno erariale, derivante da "mancata entrata" di somme nel bilancio dell'Amministrazione.

In proposito, il P.M. ha sottolineato che, sebbene l'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 sembrerebbe riferirsi letteralmente agli

incarichi per cui siano stati omessi la richiesta di autorizzazione e il versamento del compenso percepito e, quindi, alle ipotesi di violazione del divieto di assumere incarichi retribuiti senza previa autorizzazione, deve tenersi conto che le attività extra istituzionali svolte dal Tittarelli, considerate le loro caratteristiche, rientrano addirittura tra quelle del tutto incompatibili e non autorizzabili neppure astrattamente, ragion per cui anche in tal caso deve farsi riferimento all'ammontare complessivo dei compensi percepiti e non riversati, al fine di quantificare il danno arrecato all'Amministrazione d'appartenenza.

Tale conclusione, infatti, risulta coerente con un'interpretazione dell'art. 53, comma 7, fondata su criteri di ragionevolezza e di equità, considerato, in particolare, che la previsione dell'obbligo di riversamento dei compensi relativi ad "incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati" può logicamente ricomprendere sia gli incarichi autorizzabili in astratto ma non autorizzati in concreto, sia quelli non autorizzati, per non essere consentita, a causa dell'incompatibilità assoluta, alcuna forma di autorizzazione.

Pertanto, nel caso di specie, secondo la Procura, il danno, concreto ed attuale, derivante dall'illegittima condotta del Tittarelli in pregiudizio dell'Azienda Sanitaria d'appartenenza ammonta a complessivi € 28.154,00, al lordo delle ritenute fiscali.

V. Con memoria depositata in data 11 novembre 2025, il Tittarelli si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto della domanda risarcitoria

proposta nei suoi confronti e contestando nell'*an* e nel *quantum* la tipologia di danno a lui ascritta.

Infatti, egli aveva svolto occasionalmente attività extra istituzionali, ritenendo di non incorrere in alcuna incompatibilità, dal momento che:

- aveva optato per il rapporto di lavoro non esclusivo con l'A.S.T.;

- non aveva fatto mancare all'Amministrazione d'appartenenza il proprio impegno e la propria costante dedizione;

- nello svolgimento delle attività extra istituzionali aveva impiegato il proprio tempo libero, senza arrecare disservizi all'A.S.T.

Pertanto, egli non avrebbe arrecato alcun danno effettivo all'Amministrazione.

Inoltre, il Tittarelli ha sostenuto che, se la ratio legis è quella di evitare che il dipendente pubblico sottragga tempo, risorse ed energie lavorative all'Amministrazione d'appartenenza, deve ritenersi che nel caso di specie ciò non sia avvenuto: infatti, non gli sono mai state contestati inefficienze nell'effettuazione delle sue prestazioni lavorative né assenze o ritardi ingiustificati né altri disservizi.

In ogni caso, egli non avrebbe agito dolosamente, potendo, tutt'al più, aver interpretato in maniera superficiale la normativa in questione, peraltro, non adeguatamente conosciuta neppure dall'Amministrazione datrice di lavoro.

D'altro canto, egli non avrebbe intenzionalmente esibito un "curriculum vitae" incompleto alla MSA ed alla RES, ossia alle aziende private con cui aveva instaurato i rapporti di collaborazione

professionale, oggetto di contestazione da parte della Procura.

Conclusivamente, il convenuto ha chiesto: in via principale, che sia respinta la domanda risarcitoria proposta nei suoi confronti; in subordine, che la quantificazione del danno sia rapportata ai compensi da lui percepiti, al netto delle ritenute fiscali; in ogni caso, che siano applicati in suo favore il potere riduttivo ed il beneficio della rateizzazione di quanto eventualmente dovuto.

VI. All'odierna udienza, il P.M., nel riportarsi integralmente all'atto di citazione, ha affermato che il Tittarelli, essendosi costituito oltre il termine previsto dall'art. 90 del c.g.c., deve ritenersi decaduto dalla facoltà di proporre eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio.

Nel merito, il P.M. ha illustrato la condotta antigiuridica tenuta dal Tittarelli, cessata soltanto dopo l'avvio delle indagini da parte della Guardia di Finanza, sottolineandone la natura dolosa.

I difensori del convenuto hanno confermato le argomentazioni e le conclusioni esposte nella memoria di costituzione.

DIRITTO

1. Il presente giudizio ha per oggetto, sulla base della prospettazione della Procura, l'accertamento della responsabilità amministrativa a carico del dott. Tittarelli Egidio, per aver egli reiteratamente svolto attività extra-istituzionali assolutamente incompatibili con il rapporto di pubblico impiego in essere con l'A.S.T. di Ancona e per non aver riversato alla medesima Amministrazione i compensi percepiti.

In particolare, la Procura ha contestato al Tittarelli d'aver reso

prestazioni professionali, quale medico "gettonista", presso i "Pronto Soccorso" degli ospedali di Senigallia (AN) e di San Benedetto del Tronto (AP), facenti capo all'A.S.U.R. Marche, e di Osimo (AN), facente capo all'I.N.R.C.A. (Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani, anch'esso facente parte del Servizio Sanitario Regionale), operando per conto di aziende private convenzionate con il S.S.N., e ciò in violazione dei divieti stabiliti dall'art. 4, comma 7, della L. n. 412/1991, dall'art. 1, comma 5, della L. n. 662/1996, dall'art. 53, commi 1, 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm., dal C.C.N.L. di comparto all'epoca in vigore e dal D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

2. Orbene dagli atti emerge inequivocabilmente che il Tittarelli ha effettivamente svolto attività extra istituzionali non autorizzate, consistite nella copertura di 35 turni di Pronto Soccorso, quale medico c.d. "gettonista", per conto di due aziende private (RES e MSA), legate da specifici contratti di esternalizzazione con la medesima Azienda Sanitaria datrice di lavoro del Tittarelli.

Ugualmente risulta accertato il mancato riversamento all'Azienda Sanitaria dei compensi erogati al Tittarelli dalla RES e dalla MSA per le prestazioni professionali eseguite.

D'altronde, tali circostanze di fatto sono state ammesse dallo stesso Tittarelli, il quale ha, invece, contestato la sussistenza di un danno effettivo e l'elemento psicologico del dolo.

3. Ciò premesso, il Collegio giudicante ritiene necessario esaminare preliminarmente la tesi prospettata dalla Procura, secondo cui,

sebbene l'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 sembrerebbe riferirsi letteralmente agli incarichi astrattamente autorizzabili, per i quali, però, siano stati omessi sia la richiesta di autorizzazione sia il riversamento del compenso percepito, e, quindi, alle ipotesi di violazione del divieto di assumere incarichi retribuiti senza previa autorizzazione, tuttavia, anche in ipotesi di attività extra istituzionali assolutamente incompatibili con il rapporto di pubblico impiego ed espressamente vietate dal legislatore (come nella fattispecie riguardante il Tittarelli), l'entità del danno debba essere quantificata in misura corrispondente ai compensi percepiti e non riversati, applicandosi il meccanismo di determinazione previsto dall'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001, che fa riferimento ai "compensi dovuti per le prestazioni svolte", dovendosi configurare l'omesso riversamento all'Amministrazione d'appartenenza quale danno da "mancata entrata in bilancio".

Tale conclusione, infatti, secondo il P.M., risulta coerente con un'interpretazione dell'art. 53, comma 7, fondata su criteri di ragionevolezza e di equità, considerato, in particolare, che la previsione dell'obbligo di riversamento dei compensi relativi ad "incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati" può logicamente ricomprendere sia gli incarichi autorizzabili in astratto ma non autorizzati in concreto, sia quelli non autorizzati, per non essere consentita, a causa dell'incompatibilità assoluta, alcuna forma di autorizzazione.

3.1. Orbene, è nota al Collegio l'esegesi che è stata recentemente

fornita in sede nomofilattica dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 1/2025/Q.M., in tema d'individuazione e di quantificazione dei danni derivanti da violazioni delle disposizioni che disciplinano le ipotesi d'incompatibilità assoluta e d'incompatibilità relativa, nell'ambito dello svolgimento, da parte dei pubblici dipendenti, di attività extra istituzionali.

Le Sezioni Riunite hanno, infatti, sostenuto che (diversamente dalle ipotesi d'incompatibilità relativa, ossia di attività astrattamente autorizzabili ma in concreto non previamente autorizzate) nelle fattispecie riguardanti l'esercizio, da parte del pubblico dipendente, di attività non autorizzate né autorizzabili, in quanto assolutamente incompatibili, non sarebbero applicabili le disposizioni di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs n. 165/2001, che sanciscono l'obbligo di riversamento dei compensi percepiti nelle casse dell'Amministrazione d'appartenenza ed individuano nell'omesso riversamento un danno erariale da "mancata entrata".

Secondo le Sezioni Riunite, nei casi d'incompatibilità assoluta ricorrerebbe, invece, ove dimostrata, la sola responsabilità per violazione del sinallagma contrattuale, da intendersi come derivante sia dal minor impegno e dal minore rendimento caratterizzanti il servizio reso dal dipendente pubblico sia dalla violazione dell'obbligo di fedeltà, di cui all'art. 98 della Cost., costituenti elementi su cui dovrebbe parametrarsi il danno erariale da ingiustificata percezione di tutta o parte della retribuzione dovuta in rapporto al servizio prestato alle dipendenze della P.A.

3.2 Orbene, l'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite precluderebbe al Collegio d'individuare nella fattispecie in esame, riguardante il Tittarelli, caratterizzata dallo svolgimento di attività extra istituzionali in regime d'incompatibilità assoluta e con palese violazione di norme imperative, una responsabilità amministrativa per omesso versamento dei compensi percepiti, come previsto dall'art. 53, commi 7 e 7- bis, del D.lgs. n. 165/2001, non avendo il P.M. prospettato una concreta violazione del sinallagma contrattuale, in termini di minor impegno e di minor rendimento profusi dal Tittarelli nell'attività lavorativa svolta presso l'A.S.T., per effetto dell'espletamento delle attività extra istituzionali incompatibili.

In altri termini, ove si aderisse all'esegesi del quadro normativo fornita dalla sentenza n. 1/2025/Q.M. delle Sezioni Riunite, non sarebbe configurabile responsabilità amministrativa a carico del Tittarelli, non essendo stata allegata prova, da parte della Procura, che il medesimo abbia reso all'Amministrazione d'appartenenza prestazioni lavorative qualitativamente o quantitativamente insufficienti o arrecato concreti disservizi, con conseguenziale vulnus del rapporto sinallagmatico.

3.3. Nel solco dell'indirizzo prevalente tracciato da varie Sezioni giurisdizionali regionali (v. *ex multis:* Sez. Lombardia, sentenza n. 54/2025, Sez. Abruzzo, sent. n. 46/2025; Sez. Toscana, sent. n. 99/2025), che questo Collegio giudicante reputa pienamente condivisibile, deve, però, evidenziarsi che le pronunce delle SS.RR., emesse in sede di definizione di questioni di massima, assumono

efficacia vincolante soltanto nel giudizio *a quo*, mentre in altri giudizi può essere espresso nei loro confronti un motivato dissenso, purché supportato da adeguata motivazione.

Peraltro, la facoltà di una nuova rimessione della questione alle Sezioni Riunite è riservata dal Codice di giustizia contabile soltanto alle Sezioni d'Appello della Corte dei conti (v. art. 117).

3.4 Ciò premesso, il Collegio, pur riconoscendo l'autorevolezza di tale Consesso, reputa di doversi motivatamente discostare dalle conclusioni cui è pervenuta la sentenza delle SS.RR. n. 1/2025/Q.M., essendo pienamente condivisibile l'orientamento giurisprudenziale successivamente manifestato da varie Sezioni giurisdizionali regionali (v. *ex multis:* Sez. Lombardia, sentenze nn. 54/2025, 104/2025, 105/2025; Sez. Abruzzo, sent. n. 46/2025; Sez. Toscana, sent. n. 99/2025; Sez. Val d'Aosta, sent. n. 24/2025) e corroborato anche da recenti pronunzie d'appello (v. Sez. II d'Appello, sentenza n. 27/2025).

Invero, una lettura corretta sotto i profili sistematico e teleologico nonché costituzionalmente orientata delle suddette norme conduce, ad avviso di quest'Organo giudicante, ad una interpretazione diversa da quella fornita dalle Sezioni Riunite.

Infatti, questa Sezione reputa che la disciplina contenuta nell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 sia applicabile non soltanto alle fattispecie d'incompatibilità relativa, ossia a quelle concernenti lo svolgimento di attività extra istituzionali astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzate per riscontrata carenza di determinati

presupposti, ma anche a quelle d'incompatibilità assoluta, ossia alle attività neppure astrattamente autorizzabili, in quanto espressamente vietate dal legislatore.

In proposito, va evidenziato che, pur in situazione d'incompatibilità assoluta, un dipendente pubblico potrebbe, ove avesse dei dubbi, chiedere l'autorizzazione ad espletare attività extra istituzionali e nonostante il diniego ricevuto esercitarle ugualmente: in tal caso, pertanto, egli (analogamente a quanto avviene in ipotesi di concreto diniego di autorizzazione in situazione d'incompatibilità relativa) incorrerebbe sicuramente nella violazione dell'art. 53, comma 7, del D.lgs n. 165/2001 (espletamento di "incarichi…non previamente autorizzati" con "inosservanza del divieto"), con correlativa insorgenza dell'obbligo di "versamento del compenso, da parte del dipendente pubblico indebito percettore", nelle casse dell'Amministrazione d'appartenenza, al cui inadempimento consegue la responsabilità amministrativa per il danno da "mancata entrata".

Non v'è, quindi, alcuna ragione giuridica né tantomeno logica per escludere l'applicabilità della medesima normativa nel caso di dipendente pubblico che abbia svolto attività extra istituzionali assolutamente incompatibili, senza neppure curarsi di comunicarle all'Amministrazione né tantomeno di richiedere ad essa alcuna autorizzazione (che, ovviamente, gli sarebbe stata negata).

Sotto altro profilo, esaminando la nozione di "incarichi retribuiti", di cui all'art. 53, comma 6, del D.lgs n. 165/2001, va sottolineato che

l'ultimo periodo di tale comma specifica che debbano intendersi tali, ai fini ovviamente anche dell'applicazione dei commi successivi (e dunque, per quanto interessa in questa sede, dei commi 7 e 7-bis), tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei doveri d'ufficio, per i quali sia previsto un compenso.

Appare, dunque, evidente che anche un'attività extra istituzionale assolutamente incompatibile rientra pienamente in tale definizione.

In sostanza, non assume alcuna importanza la circostanza che l'attività extra istituzionale sia astrattamente autorizzabile o meno: quel che rileva è unicamente l'oggettiva assenza di previa autorizzazione, o perché non richiesta (per qualsiasi motivo, compresa la consapevolezza, da parte del dipendente pubblico interessato, che la stessa non gli sarebbe stata rilasciata) o perché espressamente negata dall'Amministrazione d'appartenenza.

In entrambi i casi vige il concreto divieto di svolgere quell'attività e, in caso di sua inosservanza, sorge l'obbligo di riversamento del compenso nelle casse dell'Amministrazione, con conseguente responsabilità per danno erariale in ipotesi d'inadempienza.

Ad ulteriore sostegno di tale conclusione, va rammentato quanto sottolineato dal Consiglio di Stato (sent. n. 10089/2024), secondo cui una diversa interpretazione della suddetta normativa "*comporterebbe conseguenze evidentemente irrazionali ed aberranti, consentendo al pubblico dipendente infedele, al di là delle misure disciplinari e, non ultima, della sanzione della decadenza dall'impiego, di svolgere contemporaneamente due attività lavorative, quella di pubblico impiego a tempo pieno e quella privata,*

parallela alla prima, anche per molti anni, ricevendo e trattenendo sia lo stipendio che i proventi della seconda attività vietata in costanza di rapporto d'impiego pubblico".

D'altro canto, come osservato dalla sentenza n. 27/2025 della II Sez. d'Appello della Corte dei conti (che richiama anche le proprie precedenti pronunzie nn. 168/2022, 241/2023 e 218/2024), si determinerebbe un'ingiustificabile "asimmetria", laddove si ritenesse che la normativa in questione, volta a preservare il rapporto di pubblico impiego dai rischi rivenienti da commistioni con incarichi esterni, si limiti a sanzionare le situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzati), escludendo quelle più rischiose (ossia quelle degli incarichi assolutamente incompatibili ed addirittura in grado di determinare la decadenza dall'impiego).

In senso analogo s'è espressa anche la Sez. Abruzzo nella sentenza n. 46/25.

Infine, va rimarcato che anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha affermato che la norma di cui all'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165/2001 "*non può che essere letta, sul piano logico-sistematico, nel senso d'imporre il recupero sia laddove lo svolgimento dell'attività professionale concomitante al pubblico impiego non sia stato autorizzato sia, a fortiori, nel caso in cui non sia in assoluto autorizzabile*" (da ultimo, v. Sez. Lavoro, ord. n. 31776/2023).

4. Tornando alla disamina della fattispecie oggetto del presente giudizio, il Collegio rileva quanto segue.

- Il dott. Tittarelli, dirigente medico alle dipendenze dell'A.S.T. di Ancona, ha effettivamente svolto, senza aver chiesto né tantomeno ottenuto alcuna autorizzazione, attività professionali, quale medico "gettonista", coprendo 35 turni presso i "Pronto Soccorso" degli ospedali di Senigallia (AN) e di San Benedetto del Tronto (AP), facenti capo all'A.S.U.R. Marche, e di Osimo (AN), facente capo all'I.N.R.C.A. (Istituto Nazionale di Ricovero e Cura per Anziani, anch'esso facente parte del Servizio Sanitario Regionale), operando per conto di due società private (RES e MSA), legate da specifici contratti di esternalizzazione con la medesima Azienda Sanitaria datrice di lavoro del Tittarelli.

- Ciò è avvenuto in violazione dei divieti stabiliti dall'art. 4, comma 7, della L. n. 412/1991, dall'art. 1, comma 5, della L. n. 662/1996, dall'art. 53, commi 1, 7 e 7-bis, del D.lgs. n. 165/2001 e ss.mm., dal C.C.N.L. di comparto all'epoca in vigore e dal D.P.R. n. 62/2013 (Codice di comportamento dei dipendenti pubblici).

Infatti, i medici dipendenti del S.S.N., che (come il Tittarelli) abbiano optato per il rapporto di lavoro non esclusivo con una determinata Azienda Sanitaria, possono sì svolgere attività libero-professionale ma a condizione che essa sia espletata totalmente al di fuori del Servizio Sanitario pubblico e con la tassativa esclusione di strutture private convenzionate con il S.S.N. (art. 4, comma 7, della L. n. 412/1991 e art. 1, comma 5, della L. n. 662/1996).

- Risulta che il Tittarelli non ha riversato all'Azienda Sanitaria d'appartenenza i compensi da lui ricevuti dalla RES e dalla MSA per

le suddette prestazioni professionali, eseguite in situazione d'incompatibilità assoluta e di conflitto d'interessi.

- Ciò ha comportato la violazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del D.lgs n. 165/2001, cagionando un danno da "mancata entrata" all'A.S.T. di Ancona.

- È acclarato che la condotta antigiuridica del Tittarelli è cessata soltanto a seguito dell'avvio delle indagini da parte della Guardia di Finanza e che, sul piano disciplinare, essa è stata sanzionata dall'A.S.T. con il licenziamento con preavviso.

Per quanto concerne la qualificazione psicologica della condotta tenuta dal Tittarelli, il Collegio reputa che essa sia stata indubbiamente caratterizzata da dolo, in quanto egli ha violato norme fondamentali riguardanti il suo status di dirigente medico in servizio presso il S.S.N., norme che ben conosceva o che avrebbe dovuto necessariamente conoscere.

Corrobora tale convincimento anche il fatto che il Tittarelli aveva allegato alle domande inoltrate alla RES e alla MSA, finalizzate all'instaurazione dei suddetti rapporti di collaborazione professionale, un proprio "curriculum vitae" (datato 2021) non aggiornato e, quindi, volutamente incompleto, in quanto in esso veniva taciuta la persistenza del rapporto lavorativo di pubblico impiego, che era all'epoca in vigore con l'A.S.T. di Ancona.

Tale circostanza assume valenza ancor più emblematica della malafede del Tittarelli, in quanto nel contratto di collaborazione professionale da lui stipulato con la MSA era espressamente

contemplata la condizione dell'assenza di qualsiasi rapporto lavorativo in essere con Aziende Sanitarie pubbliche.

5. Sulla base delle argomentazioni sopra analiticamente esposte, il Collegio giudicante ritiene che, anche nel caso di svolgimento di attività extra istituzionali assolutamente incompatibili con il rapporto di pubblico impiego, la quantificazione del danno risarcibile debba essere effettuata con le modalità previste dall'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 165/2001, con conseguente obbligo di riversamento all'Amministrazione d'appartenenza dei proventi delle attività illegittimamente espletate.

In tal senso, peraltro, si sono espresse anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 26/2019/Q.M.

L'importo totale del danno, concreto e attuale, derivante dalla condotta tenuta dal Tittarelli in pregiudizio dell'Azienda Sanitaria d'appartenenza, ammonta, dunque, a complessivi € 28.154,00, al lordo delle ritenute fiscali.

In proposito, vanno richiamati i principi espressi dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nelle sentenze n. 24/2020/Q.M. e n. 13/2021/Q.M., che il Collegio reputa pienamente condivisibili.

D'altronde, nella vicenda in esame, risalente agli anni 2022 e 2023, non risulta ancora scaduto il termine quinquennale, entro il quale il Tittarelli potrebbe richiedere all'Agenzia delle Entrate il rimborso delle imposte pagate sui compensi da lui percepiti per le attività extra istituzionali illegittimamente svolte.

Deve, altresì, sottolinearsi che nessuna "compensatio lucri cum

damno" può ipotizzarsi nella fattispecie in esame, in quanto, come ben osservato dalla Procura, l'Amministrazione Sanitaria ha fruito di Servizi di Pronto Soccorso presso nosocomi pubblici, sostenendo costi maggiori, in considerazione del fatto che la spesa per tali Servizi, ove forniti da ditte private mediante l'opera di medici "gettonisti", è più onerosa rispetto alla spesa occorrente per la remunerazione di medici dipendenti del S.S.N.

Per quanto riguarda la richiesta del Tittarelli di fruizione di una rateizzazione dell'onere risarcitorio posto a suo carico, deve rammentarsi che essa potrà essere rivolta all'Amministrazione creditrice, nell'ambito della fase esecutiva della sentenza di condanna, ai sensi dell'art. 215 del Codice di Giustizia Contabile.

Tenuto conto della gravità della condotta del Tittarelli, il Collegio ritiene che non possa essere applicato in suo favore il potere riduttivo dell'addebito.

6. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate a cura della Segreteria, ai sensi dell'art. 31 del c.g.c., a carico della parte condannata.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche, definitivamente pronunziando:

condanna **Tittarelli Egidio** al pagamento della somma di € 28.154,00, in favore dell'Azienda Sanitaria Territoriale (A.S.T.) di Ancona (già A.S.U.R. Marche- Area Vasta 2); tale somma dovrà essere maggiorata di rivalutazione monetaria, da calcolarsi con decorrenza dalla notifica,

avvenuta il 29 aprile 2025, dell'atto di citazione e sino alla data di pubblicazione di questa sentenza; sull'importo così rivalutato andranno calcolati gli interessi legali, con decorrenza da tale ultima data e sino al soddisfo.

Le spese di giudizio, da rifondersi in favore dello Stato, vengono liquidate a cura della Segreteria, ai sensi dell'art. 31 del c.g.c., a carico di Tittarelli Egidio.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 12 novembre 2025.

Il Giudice Estensore	Il Presidente
Guido Petrigni	Valter Camillo Del Rosario
(f.to digitalmente)	(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 31 dicembre 2025
Il funzionario preposto
Matteo Quattrini
(f.to digitalmente)