



REPUBBLICA ITALIANA

94/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Natale Longo	Consigliere
Donatella Scandurra	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al **n. 60986** del registro di segreteria, promosso da

CARELLI Attilio (c.f. CRLTTL53A14H572Z), nato a Roseto Capo Spulico (CS)

il 14 gennaio 1953, rappresentato e difeso dagli avv.ti Franco Ciociola (c.f.

CCLFNC51M28A944V, pec: francociociola@pec.ordineavvocatitorino.it) e

Giuseppe Gallenca (c.f. GLLGPP48M18D646Q, pec:

giuseppegallenca@pec.ordineavvocatitorino.it) ed elettivamente domiciliato

presso lo studio di quest'ultimo, in Torino, alla via XX Settembre n. 60, in virtù

di mandato in calce all'atto di impugnazione

contro

**Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale
per la Regione Piemonte**

e

Procura generale della Corte dei conti

avverso

la sentenza n. 57/2023, depositata in data 5 maggio 2023, della Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, notificata in data 15 maggio 2023;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 6 giugno 2025, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, il relatore consigliere Stefania Petrucci, l'avv. Giuseppe Gallenca, anche in sostituzione dell'avv. Franco Ciociola per l'appellante Carelli Attilio ed il Vice Procuratore generale Attilio Beccia, in rappresentanza della Procura generale.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 15 novembre 2022, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, conveniva in giudizio Carelli Attilio, dirigente medico di primo livello presso l'ASL Torino 5 di Chieri, per sentirlo condannare, a titolo di dolo o, in via subordinata a titolo di colpa grave, al risarcimento del danno complessivo di euro 424.419,91, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria, per lo svolgimento di attività extra-professionale, in assenza dell'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza.

L'azione del Requirante contabile traeva origine dall'informativa prot. n. 87/2-1 del 17 giugno 2017, del Comando Carabinieri per la tutela della salute -

N.A.S. di Torino che comunicava di aver deferito l'odierno appellante per violazione degli articoli 61, 81 e 640 c.p. (truffa aggravata ai danni dello Stato). Con sentenza n. 57/2023, depositata in data 5 maggio 2023, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per il Piemonte accoglieva integralmente la domanda attorea e condannava il Carelli al pagamento dell'importo complessivo di euro 424.419,91 di cui euro 214.419,91 per violazione dell'obbligo di esclusività, nel periodo 2012-2018; euro 190.000,00 per la percezione di compensi per attività extra-professionale non autorizzata ed euro 20.000,00 per il ristoro del danno all'immagine subito dall'azienda sanitaria.

Avverso la su richiamata sentenza n. 57/2023, con ricorso ritualmente notificato, proponeva appello il Carelli eccependo, con il primo motivo di gravame, il difetto di giurisdizione della Corte dei conti per assenza della qualifica di agente contabile e per erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 53, comma 7 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001.

Eccepisce, in particolare, la parte appellante di non aver mai avuto il possesso o la disponibilità di pubblico denaro, tant'è che, in sede penale, veniva contestato il reato di truffa e non di peculato e che la Procura erariale avrebbe formulato le domande, non in termini di responsabilità per disservizio dell'amministrazione, nella prospettiva preventiva/sanzionatoria che connoterebbe la giurisdizione contabile, ma in termini civilistici, pur non rientrando in tale giurisdizione eventuali problematiche connesse al contratto individuale di lavoro.

Inoltre, secondo l'appellante, nessuno dei comportamenti addebitati integrerebbe una fattispecie di danno erariale, come dimostrato dal fatto che il legislatore è dovuto intervenire introducendo il comma 7 *bis* all'art. 53 del citato d. lgs. n. 165/2001 che atterrebbe alla diversa questione della esclusività del rapporto di lavoro subordinato dei dipendenti pubblici e che non coinvolgerebbe *"il problema dello svolgimento della libera professione da parte dei medici ospedalieri"*.

Con il secondo motivo di impugnazione, la parte appellante insiste con l'eccezione di difetto di giurisdizione e si duole per nullità della sentenza deducendo che la normativa, dettata dal D.L. n. 76/2020 e secondo cui *"la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso"*, avrebbe natura processuale, non potendo una norma sulle prove ritenersi di carattere sostanziale. Tale norma, peraltro, risulterebbe più sfavorevole per l'agente in quanto *"ampliativa"* della responsabilità erariale a titolo di dolo.

Con il terzo motivo di doglianza, l'appellante si duole per la violazione del divieto del *ne bis in idem* per essere *"stato sanzionato sia in sede penale, sia in sede disciplinare in modo adeguatamente afflittivo"*.

Peraltro, ad avviso della parte appellante, l'art. 53, comma 7 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001 si limiterebbe ad individuare *"il fatto del mancato riversamento come ipotesi di danno erariale"*, mentre l'*an* ed il *quantum* di tale danno costituirebbero *"problema tutt'affatto diverso, che va affrontato con i consueti parametri di carattere sanzionatorio"*.

Con il quarto motivo di ricorso, il Carelli deduce l'inammissibilità per contraddittorietà delle domande, la conseguente nullità della sentenza impugnata e l'infondatezza delle domande.

Eccepisce l'appellante che *"la eventuale restituzione delle somme percepite come tempopienista"* comporterebbe la compatibilità della ritenzione delle somme introitate per l'attività libero professionale svolta, non potendo la Asl lucrare tali importi, mediante *"duplicazione di sanzioni ed un indebito arricchimento"*.

Aggiunge la parte appellante che la sentenza di patteggiamento non ha efficacia pregiudicante nei procedimenti civili ed amministrativi, né costituisce un'ammissione di colpevolezza dell'imputato. In particolare, secondo l'appellante, per la vicenda Ciripan, vi erano *"modesti spazi difensivi"* ed appariva inutile esporsi al *clamor fori*.

La sentenza impugnata non avrebbe, poi, evidenziato l'esistenza di eventuali disservizi o problemi organizzativi riconducibili ad attività dell'appellante, avendo l'amministrazione riconosciuto l'entità e la qualità del servizio prestato anche ai fini dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi previsti in virtù del contratto di lavoro sottoscritto.

Reputa, dunque, l'appellante che l'eventuale danno per lavoro esterno e fuori orario avrebbe dovuto *"essere oggetto di specifica prova in quanto scollegato dalla retribuzione contrattualmente prevista (e dovuta)"* ribadendo, al riguardo, la natura sanzionatoria dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Con il quinto motivo di gravame, il Carelli lamenta il difetto di prova o, comunque, l'erronea quantificazione del danno avendo sempre rispettato l'orario di servizio e raggiunto gli obiettivi prefissati, né sarebbe stato

dimostrato che tutti gli incentivi ed i premi di produttività ottenuti siano ingiustificati.

Secondo l'appellante, poi, il danno non potrebbe essere rappresentato dall'intero importo percepito dovendosi tener conto della specifica normativa di settore e che *"se l'attività in questione fosse stata regolarmente autorizzata i relativi emolumenti sarebbero stati acquisiti dalla ASL solo in minima parte"*.

Con il sesto motivo di impugnazione, l'appellante contesta la mancata qualificazione della responsabilità a titolo di colpa ed il conseguente mancato esercizio del potere riduttivo, nonostante l'attività contestata fosse marginale e priva di conseguenze in ordine all'adempimento degli obblighi gravanti su di esso.

Infine, con il settimo motivo di doglianza, il Carelli reputa cessata la materia del contendere relativamente al danno all'immagine per la vicenda Ciripan, stante il versamento effettuato in sede penale e l'assenza di *clamor fori*.

In conclusione, l'appellante chiede, in via preliminare, di dichiarare il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e l'inammissibilità delle domande; nel merito, chiede il rigetto delle domande perché infondate in fatto e in diritto e, comunque, perché sfornite di prova in punto di *an* e *quantum*; in via subordinata, nel merito, chiede di rideterminare le somme dovute in relazione ai danni effettivamente patiti dalla Asl in relazione ai fatti contestati ed, in ogni caso, di esercitare il potere riduttivo.

Con memoria depositata in data 9 maggio 2025, ha rassegnato le proprie conclusioni la Procura generale che, reputati infondati i primi due motivi di gravame incentrati sull'eccezione di difetto di giurisdizione contabile, ha

controdedotto che l'appellante è stato condannato in *prime cure*, non già a titolo di responsabilità contabile, figura che presuppone necessariamente il possesso della qualifica di "agente contabile", bensì a titolo di responsabilità amministrativa e che la responsabilità tipizzata dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001 non contempla la figura di agente contabile facendo riferimento alla nozione di "dipendente pubblico".

Aggiunge il Procuratore generale che la giurisprudenza contabile, anche di secondo grado, avrebbe affermato la portata sostanziale ed irretroattiva della riforma introdotta dall'art. 21 del D. L. n. 76/2020, per cui il dolo che viene in rilievo nella odierna fattispecie sarebbe di natura contabile, ovvero focalizzato sulla cosciente e voluta violazione degli obblighi di servizio e risulterebbe dimostrato dall'ampio materiale probatorio versato in atti ed anche nel pieno rispetto del novellato art. 445, comma 1 *bis*, c.p.p.

Secondo la prospettazione del Procuratore generale, parimenti privo di fondamento risulterebbe il terzo motivo di ricorso con il quale si contesta la violazione del divieto di *ne bis in idem*, trattandosi di responsabilità risarcitoria di natura differente da quella penale di natura punitiva. Inoltre, la natura risarcitoria della responsabilità, in tema di omesso riversamento di compensi derivanti dallo svolgimento di attività incompatibili e non autorizzate, sarebbe stata chiarita dalla sentenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale n. 26/2019/QM mediante la qualificazione del danno come "da mancate entrate" e la considerazione che dalla violazione dell'obbligo di esclusività possono scaturire svariate ipotesi di danno erariale, con conseguente infondatezza anche del quarto motivo di impugnazione con cui si contesta il cumulo tra

risarcimento del danno da illecito/indebito incameramento dell'indennità di esclusività (danno emergente) e danno *ex art. 53, commi 7 e 7 bis*, del d.lgs. n. 165/2001 (lucro cessante).

In tema di quantificazione del danno, la Procura generale ritiene generici e del tutto infondati i rilievi mossi dal ricorrente in appello con il quinto motivo di gravame alla luce dell'ampia motivazione che avrebbe fornito il Giudice di primo grado in sede di determinazione delle poste di danno.

Parimenti infondato risulterebbe, secondo il Procuratore generale, il sesto motivo di impugnazione che non conterrebbe alcuna specifica critica alla motivazione della pronuncia appellata ed ove sarebbero indicati come "modesti" i compensi incamerati dal medico, nonostante l'importo di ammontare superiore a euro 190.000,00, riferibile ad un periodo settennale (2012/2018).

Infine, ad avviso del Procuratore generale, sarebbe meritevole di rigetto anche il settimo ed ultimo motivo di ricorso, afferente al pregiudizio all'immagine dell'asl di appartenenza, non ricorrendo alcuna ipotesi di cessazione della materia del contendere poiché la somma di euro 10.000,00 corrisposta all'azienda sanitaria in sede transattiva non vincolerebbe, se non in chiave di mera decurtazione del danno (come correttamente operato in sentenza), l'azione di responsabilità erariale. Peraltro, tale importo avrebbe inciso solo sui danni patrimoniali e non già sul danno all'immagine, di natura non patrimoniale ed equitativamente determinato.

In conclusione, la Procura generale chiede il rigetto dell'atto di appello proposto da Carelli Attilio in quanto inammissibile e, in subordine, palesemente infondato, con condanna alle spese di giudizio.

In data 16 maggio 2025, la parte appellante ha depositato memorie difensive ribadendo i propri motivi di gravame ed insistendo che la disciplina dettata dall'art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 non riguarderebbe la libera professione svolta dai medici ospedalieri trattandosi di normativa speciale, esclusa dalla giurisdizione contabile e che risulterebbe, comunque, violato, nella vicenda in esame, il divieto del *ne bis in idem* per la reiterazione, per lo stesso fatto, di sanzioni configurabili come penali secondo la Cedu.

All'udienza di discussione della causa del 6 giugno 2025, le parti presenti hanno illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti.

Motivi della decisione

Preliminarmente, il Collegio, seguendo l'ordine logico-giuridico delle questioni previsto dall'art. 101, comma 2, c.g.c., è chiamato a scrutinare l'eccezione di difetto di giurisdizione contabile sollevata dalla parte appellante che ha contestato l'assenza della qualifica di agente contabile aggiungendo che la vicenda in esame potrebbe *"essere sottoposta alla giurisdizione contabile solo ed esclusivamente con riferimento al limitato profilo dell'omesso riversamento delle somme percepite (ric conducendo, in tal modo, l'indebita percezione all'attività di un agente contabile)"*.

L'eccezione si appalesa infondata e non meritevole di accoglimento.

Osserva, innanzitutto, il Collegio che la fattispecie oggetto di giudizio non è riconducibile ad un'ipotesi di responsabilità di natura contabile, ma di

responsabilità amministrativa, dovendosi rilevare che la chiamata in giudizio dell'appellante, così come delineata dalla competente Procura territoriale, non involge questioni in tema di maneggio di risorse pubbliche e di eventuali ammanchi, ma prospetta tutti gli elementi della responsabilità amministrativa per ciascuna voce di danno contestata, sottolineando, la sussistenza del rapporto di impiego, delle condotte reputate antigiuridiche, del nesso causale e dell'elemento soggettivo.

Rammenta il Collegio che sussiste la giurisdizione contabile nei confronti di tutti i pubblici dipendenti, come l'odierno appellante che, all'epoca dei fatti, prestava servizio quale dirigente medico presso la ASL Torino 5 di Chieri.

Secondo il costante insegnamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto d'impiego o di servizio, debba rispondere del danno da lui causato con azioni o omissioni connesse in violazione, non soltanto dei doveri tipici delle funzioni concretamente svolte, ma anche di quelli ad esse strumentali, quale il dovere di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi (Cass. civ. S. U., ord. n. 22688/2011).

Ed infatti, secondo la disciplina dettata dall'art. 53, comma 7, del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, *"i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi"*.

In caso di inosservanza del divieto, la medesima norma prevede che, 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 incrementare il fondo di produttività o i fondi equivalenti.

Tale volontà legislativa, improntata a specifici obblighi di informazione appare, ad avviso del Collegio, particolarmente pregnante essendo indirizzata non solo alle ipotesi di incarichi conferiti da soggetti privati, come nella vicenda in esame, ma anche agli incarichi delle stesse pubbliche amministrazioni che, ai sensi del comma 8 della su richiamata norma, non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi.

Con il successivo comma 7 *bis*, introdotto, nel testo dell'art. 53, dall'art. 1, comma 42, lett. d), della L. 6 novembre 2012, n. 190, si afferma che costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico, indebito percettore.

Trattasi, secondo l'insegnamento nomofilattico delle Sezioni Riunite, di condotta omissiva che *"dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio del danno da mancata entrata, per l'amministrazione di appartenenza, del compenso indebitamente percepito e che deve*

essere versato in un apposito fondo vincolato” (SSRR, sent. n. 26/2019/QM/PROC).

In tale contesto, l'obbligo di versamento del compenso indebitamente percepito, in difetto di autorizzazione, da parte del dipendente, costituisce un rafforzamento del dovere di richiedere l'autorizzazione all'amministrazione di appartenenza, al fine di garantire, attraverso il controllo di quest'ultima sulla compatibilità dell'incarico extraistituzionale, il proficuo svolgimento di quello principale (I App., sent. n. 250/2019).

Al riguardo, la oramai consolidata giurisprudenza contabile di appello e delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ha chiarito che: *“l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti di dipendente della P.A. che abbia omissso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa; si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico”* (Cass. civ. S.U., ord. n. 17124/2019, n. 7737/2020, n. 8570/2021, n. 4852/2021, n. 4114/2022; III App., sent. n. 270/2022 e n. 56/2023, II App., sent. n. 221/2022 e n. 241/2023).

Nella vicenda in esame, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, non vengono, pertanto, in rilievo *“problemi strettamente connessi ad un contratto individuale di lavoro”* da devolversi al Giudice naturale, ma *“la condotta di un dipendente pubblico che svolge incarichi non autorizzati senza riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza”* e che costituisce fonte di responsabilità erariale, soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. civ. S.U., ord. n. 25769/2015).

Parimenti, il Giudice contabile è fornito di giurisdizione rispetto alla voce di danno, rappresentata dall'alterazione del sinallagma contrattuale, per violazione del vincolo di esclusività e di corrispettività tra le prestazioni, trattandosi di grave lesione del patrimonio facente capo al soggetto pubblico, datore di lavoro.

Deve, pertanto, rilevarsi l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla parte appellante, con conseguente rigetto del correlato motivo di impugnazione.

Con il secondo motivo di gravame, l'appellante, ribadisce tale eccezione ponendo particolare attenzione alla normativa introdotta dall'art. 21 del D. L. n. 76/2020 che ha previsto l'inserimento, all'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994, dell'alinea secondo cui *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*.

Tuttavia, come questa Sezione ha già avuto modo di chiarire, tale disposizione non assume valenza retroattiva, trattandosi di norma a carattere sostanziale e non processuale, dovendosi considerare che *“quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del tempus regit actum a*

carattere retroattivo) riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c.. Inoltre, in disparte la natura sostanziale della norma, è lo stesso art. 21, al comma 2, a specificare che tale previsione è da intendersi "limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021". I fatti di cui trattasi risalgono a periodo precedente, mentre la disposizione normativa in questione si applica unicamente ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore (I App., sent. n. 11/2024, n. 128/2024, n. 149/2023, n. 376/2022, n. 580/2022).

Secondo la prospettazione della parte appellante, tale ultima puntualizzazione in merito alla decorrenza della novella normativa significherebbe che *"il legislatore intendeva la normativa sopravveniente come più sfavorevole per i destinatari"* ed *"ampliativa della c.d. responsabilità erariale a titolo doloso"*.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, l'introduzione della previsione normativa appena illustrata non può reputarsi idonea ad incidere sulla sussistenza della giurisdizione contabile, in quanto afferente solo alla configurazione dell'elemento psicologico del dolo per fattispecie, comunque, già assoggettate alla giurisdizione contabile.

Ed infatti, la collocazione sistematica della norma appare confermare tale conclusione essendo inserita subito dopo la disposizione ai sensi della quale *"la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in*

materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave”.

Né emergono, al riguardo, profili di inammissibilità o nullità della sentenza di primo grado, seppure richiamati dall'appellante solo in sede di intitolazione del motivo di appello appena scrutinato.

Con il terzo motivo di doglianza, la parte appellante lamenta la violazione del divieto del *ne bis in idem* per effetto delle sanzioni già intervenute in sede penale e disciplinare.

Anche il predetto motivo di appello non può, secondo il Collegio, reputarsi meritevole di accoglimento.

Occorre, in effetti, porre in rilievo che, con sentenza n. 192/2020, emessa, ai sensi dell'art. 444 c.p.p. dal Tribunale di Torino, l'odierno appellante veniva condannato alla pena di anni uno di reclusione ed euro 600,00 di multa, per i reati di truffa ed istigazione alla corruzione di cui agli articoli 61 n. 9, 640, commi 1 e 2, c.p. e 322, comma 3, c.p. e 81 cpv.

Veniva, inoltre, contestualmente avviato il procedimento disciplinare, all'esito del quale, con deliberazione del Direttore generale n. 1021 del 5 dicembre 2019, veniva irrogata la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, con conseguente risoluzione del contratto di lavoro, a decorrere dal 6 dicembre 2019.

Rammenta, tuttavia, il Collegio che, pur sussistendo, contestualmente, i su richiamati procedimenti, avviati in sede penale e disciplinare, deve sottolinearsi l'evidente autonomia di questi, vista *“l'eterogeneità funzionale delle sanzioni de quibus, atteso che, come noto, con la condanna penale, lo Stato punisce il*

reo per il reato commesso, così come, con la sanzione disciplinare, il datore di lavoro ripara la violazione dei doveri di fedeltà, obbedienza e disciplina attinenti al rapporto di impiego, non senza considerare che, nel nostro ordinamento, un medesimo fatto materiale può integrare una molteplicità di illeciti di diversa natura e dare luogo a responsabilità civile, penale, disciplinare e amministrativo-contabile dell'agente" (II App., sent. n. 269/2023).

Deve, inoltre, aggiungersi che il processo contabile e quello penale si collocano in un rapporto di reciproca indipendenza, data la diversità dei loro oggetti, essendo il primo rivolto ad accertare l'esistenza di un danno erariale e la sua imputabilità ai convenuti appellanti ed il secondo, invece, la responsabilità eventualmente ricadente sugli stessi soggetti per la commissione di un reato (I App., sent. n. 36/2024, n. 432/2022, n. 513/2021).

Al riguardo, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che la responsabilità amministrativa si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (Corte EDU, sent. del 13.05.2014, *Rigolio*), non possedendo, quindi, natura sanzionatoria, come sostenuto dall'appellante.

Ne consegue che il percorso argomentativo seguito dalla Sezione territoriale, nel respingere l'eccezione di *ne bis in idem*, appare al Collegio pienamente condivisibile e conforme alla consolidata giurisprudenza in materia, avendo chiarito che *"un problema di ne bis in idem si potrebbe porre"* solo qualora l'amministrazione si sia attivata ed abbia ottenuto il riversamento dei compensi per l'attività non autorizzata.

Passando a scrutinare i successivi motivi di gravame, ritiene il Collegio che possano essere congiuntamente trattati il quarto ed il quinto motivo in quanto incentrati su asseriti vizi di contraddittorietà ed infondatezza delle domande attoree, nullità della sentenza impugnata, difetto di prova o, comunque, erronea quantificazione del danno.

Il Collegio deve, in primo luogo, evidenziare che le voci di danno, per le quali è intervenuta la condanna in *prime cure*, attengono, oltre che al danno all'immagine, sul quale ci si soffermerà in sede di esame del relativo settimo motivo di doglianza, al danno per mancato riversamento dei compensi per l'attività non autorizzata ed al pregiudizio patrimoniale per la retribuzione percepita, in asserita violazione del vincolo di esclusività.

Queste ultime costituiscono, come noto, distinte fattispecie di danno per essere la prima riconducibile alla già illustrata normativa dettata dall'art. 53, commi 7 e 7 *bis* del d. lgs., n. 165/2001 e la seconda per essere, invece, caratterizzata dall'elemento della violazione del sinallagma contrattuale.

Al riguardo, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno recentemente chiarito che: *"l'obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili"* (SSRR., sent. n. 1/2025QM/PROC).

Alcun vizio di contraddittorietà o nullità delle domande appare, ad avviso del Collegio, rilevabile avendo il Giudice di *prime cure* distintamente scrutinato ciascuna domanda, dopo aver attentamente ricostruito i contorni fattuali della vicenda sulla base dell'ampio materiale probatorio agli atti del giudizio da cui emergeva, in primo luogo, che, nell'aprile 2016, l'appellante, nella sua qualità di dirigente medico in servizio presso l'azienda sanitaria Torino 5, percepiva dalla signora Ciripan l'importo di euro 100,00 per il suo indebito interessamento volto a farle ottenere un contrassegno invalidi, tentando, poi, di percepire un'ulteriore somma il giorno in cui si recava presso il domicilio della predetta per consegnarle il contrassegno.

Il Collegio rileva, inoltre, che l'appellante aveva presentato, in data 11 ottobre 2012, all'azienda sanitaria di appartenenza una richiesta di autorizzazione solo per lo svolgimento "occasionale" di consulenze, mentre, dalle registrazioni delle conversazioni telefoniche, dall'annotazione di PG del 30 maggio 2017 della Compagnia dei carabinieri di Chieri, dalle dichiarazioni dei professionisti sentiti, tra cui l'avvocatessa presso il cui studio l'appellante riceveva i propri clienti, dalle perizie prodotte dagli avvocati assunti a sommarie informazioni, dalle 2.382 relazioni medico legali rinvenute nel computer all'esito della perquisizione domiciliare, emergeva, nell'arco temporale tra il 2012 ed il 2018, lo svolgimento di un'assidua attività libero-professionale a titolo oneroso, con tariffario oscillante tra 80 e 100 euro, tanto da configurarsi parallela all'attività di dirigente medico a tempo pieno presso l'azienda sanitaria Torino 5.

Il Collegio reputa, pertanto, non fondate le censure avanzate dell'appellante in tema di difetto di prova poiché la lettura complessiva dei su richiamati molteplici elementi probatori appare idonea a suffragare le fattispecie di danno per mancato riversamento, all'azienda sanitaria, dei compensi percepiti e per violazione del vincolo di esclusività.

Ritiene, inoltre, il Collegio che, alla luce di tale articolata ricostruzione storica della vicenda, il Giudice territoriale ha, correttamente, rilevato che trattasi di fatti non contestati dall'appellante, rammentando che, ai sensi dell'art. 95 c.g.c., il Giudice deve porre a fondamento della decisione anche i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite.

Peraltro, in sede di atto di appello, relativamente alla vicenda del contrassegno invalidi, è lo stesso ricorrente ad affermare, tra l'altro, che si presentavano *"modesti spazi difensivi"*.

Deve, peraltro, aggiungersi che, come già rilevato, con sentenza n. 192/2020, di applicazione della pena su richiesta, emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., il Tribunale di Torino, Ufficio del Giudice per le indagini preliminari e l'udienza preliminare, evidenziata l'assenza di condizioni atte al proscioglimento, condannava l'odierno appellante alla pena di anni uno di reclusione e 600 euro di multa.

Osserva il Collegio che l'articolo 445, comma 1 bis, c.p.p. nell'attuale formulazione introdotta dall'art. 25, comma 1, lett. b), d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. riforma Cartabia), prevede che la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili,

disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile.

La parte appellante ha, infatti, formulato l'eccezione che *“la sentenza di patteggiamento non ha efficacia pregiudicante nei procedimenti civili ed amministrativi”*.

Reputa, tuttavia, questa Sezione, condividendo il costante orientamento della giurisprudenza contabile di appello in materia, che: *“la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell'imputato, valutazione che, com'è noto, è prodromica alla pronuncia di una sentenza ex art. 444 c.p.p.”* (Sez. III App., sent. n. 347/2023, Sez. I App., sent. n. 25/2023).

Pertanto, se è vero che, con la riforma Cartabia, la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo contabile quanto al profilo del giudicato ed alla valenza probatoria, rimane pienamente valutabile il profilo probatorio idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale considerato che il convincimento del Giudice contabile ben può formarsi mediante l'esame degli elementi probatori versati nel fascicolo processuale, ancorché oggetto di acquisizione nel corso del procedimento penale, a prescindere dalla circostanza che quest'ultimo sia stato definito con sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (Sez. App. Sicilia, sent. n. 2/2024, Sez. II App., sent. n. 310/2024).

Ed è proprio nel solco del predetto consolidato orientamento giurisprudenziale contabile di appello che, con ragionamento immune da censure, si pone, ad avviso del Collegio, la sentenza impugnata nella parte in cui afferma che: *“l’articolo 445, comma 1-bis, c.p.p. parla esclusivamente dell’efficacia della sentenza ex art. 444 c.p.p., senza che da tale norma possa desumersi un effetto estensivo nei confronti del materiale probatorio versato nel procedimento penale”*.

Il Giudice contabile può, infatti, trarre argomenti di prova da tutti gli elementi in suo possesso ritualmente introdotti in giudizio, compresi quelli che provengono dalle indagini penali, purché siano gravi, precisi e concordanti, ed utilizzare, ai fini della formazione del proprio libero convincimento *ex artt. 94 c.g.c.* gli elementi probatori raccolti nel corso di altri processi o delle indagini penali (Sez. I App., sent. n. 164/2001; Sez. II App., sent. n. 52/2014, 152/2016).

E d'altronde, proprio l'appellante richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui la sentenza di patteggiamento costituisce un indizio utilizzabile unitamente ad altri indizi.

Non fondate appaiono, inoltre, al Collegio le censure avverso i criteri di quantificazione di entrambe le voci di danno.

Ed infatti, la determinazione della prima voce di danno, afferente allo svolgimento di attività extra-istituzionale non autorizzata, con conseguente obbligo di riversamento dei compensi percepiti, determinata in euro 190.000,00, appare, al Collegio, operata dal Giudice di primo grado secondo modalità ragionevoli, ispirate ad un criterio prudenziale, considerato che è

determinata, in difetto, moltiplicando l'importo più basso dei compensi accertati, pari a 80 euro, per il totale delle relazioni medico legali, riscontrate nel computer dell'appellante, nel numero di 2.382.

Al riguardo, il Giudice di prime cure precisa che i predetti compensi oscillavano tra 80 e 100 euro e l'individuazione della somma più bassa denota quel *"rigore logico del ragionamento"* affermato dalla Sezione Piemonte che ha, peraltro, rilevato anche *"l'assenza di contestazioni nel quantum da parte del convenuto"*.

Parimenti condivisibile si appalesa, ad avviso del Collegio, il riconoscimento, da parte del Giudice di primo grado, del danno da lesione del rapporto di sinallagma contrattuale trattandosi dello svolgimento di attività che, se pure singolarmente astrattamente autorizzabili, non risultavano, tuttavia, oggetto di specifica richiesta di autorizzazione e che si connotavano per stabilità, continuità, sistematicità tanto da configurare lo svolgimento di un'attività libero-professionale.

Come noto, ai sensi dell'art. 98 Cost., i pubblici dipendenti *"sono al servizio esclusivo della Nazione"* e che l'esclusività della prestazione lavorativa, a favore del datore pubblico, è strumentale a garantire il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost).

Rammenta, peraltro, il Collegio che l'art. 15 *quinquies* del d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 prevede che: *"il rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari comporta la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite dall'azienda, nell'ambito della posizione ricoperta e della competenza professionale posseduta e della disciplina di appartenenza, con impegno orario contrattualmente"*

definito”, mentre il precedente articolo 15 quater, al comma 5, precisa che: “i contratti collettivi di lavoro stabiliscono il trattamento economico aggiuntivo da attribuire ai dirigenti sanitari con rapporto di lavoro esclusivo”.

E, al riguardo, l’art. 42 del contratto collettivo nazionale di categoria dell’8 giugno 2000 ha previsto l’istituzione dell’indennità di esclusività.

Inoltre, l’articolo 72, comma 5, della legge 23 dicembre 1998 n. 448 dispone delle decurtazioni stipendiali a carico dei medici in regime *extramurario*, come la riduzione del 50% della retribuzione di posizione ed il divieto dell’erogazione della retribuzione di risultato.

Il successivo D.P.C.M. del 27 marzo 2000 ha, poi, dettato appositi indirizzi in merito alla regolamentazione dell’attività libero professionale *intramuraria*.

Reputa, dunque, il Collegio che la Sezione territoriale, alla luce dell’analitica ricostruzione dell’intera vicenda e della normativa in materia, ha, con adeguata motivazione, rilevato l’assenza, nei confronti dell’odierno appellante, dei presupposti previsti *ex lege* per la percezione dei trattamenti economici spettanti esclusivamente nelle ipotesi di effettiva adesione al regime di esclusività.

Con la già richiamata pronuncia n. 1/2025QM/PROC, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno evidenziato che occorre in concreto “*verificare se effettivamente vi sia stato un danno all’amministrazione di appartenenza del dipendente impegnato in attività esterna derivante dal mancato adempimento dei propri compiti istituzionali e dall’inutile dispersione delle energie lavorative*” e che la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività ed alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi

di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti e tenendo conto che la percezione del compenso, come avvenuto nella vicenda all'esame, *"costituisce di per sé, una prova del mancato adempimento dell'obbligo di esclusività"*.

L'esame della sussistenza di tali indici presuntivi gravi, precisi e concordanti risulta, secondo il Collegio, adeguatamente compiuto dal Giudice territoriale mediante l'attento richiamo all'ampio materiale probatorio in atti già delineato ed afferente sia all'indebito interessamento diretto all'assegnazione di un contrassegno invalidi, che allo svolgimento di attività professionale, in favore di terzi, nel lungo arco temporale compreso tra il 2012 ed il 2018.

La pronuncia di primo grado merita, quindi, conferma sul punto risultando aderente ai principi normativi su richiamati ed alla costante giurisprudenza contabile in materia.

Con il sesto motivo di doglianza, l'appellante lamenta la mancata qualificazione dell'elemento psicologico della colpa ed il mancato esercizio, da parte del Giudice di *prime cure*, del potere di riduzione dell'addebito.

Ad avviso del Collegio, il Giudice di prime cure ha correttamente rilevato la natura dolosa della condotta tenuta dall'appellante, per la consapevole e reiterata violazione della disciplina normativa in materia di incarichi extra-istituzionali trattandosi, peraltro, di attività svolte con evidente carattere di abitudine e professionalità, per un notevole lasso temporale e comprovata dall'ampia documentazione in atti.

La connotazione dolosa della condotta ha, quindi, correttamente condotto all'esclusione della possibilità di far ricorso al potere di riduzione.

Passando ad esaminare il settimo motivo di doglianza in tema di danno all'immagine, l'appellante lamenta, in particolare, che, per tale voce di danno, dovrebbe intervenire la pronuncia di cessazione della materia del contendere avendo provveduto al versamento di euro 10.000,00.

Osserva il Collegio che tale importo, riconducibile alla costituzione di parte civile dell'azienda sanitaria avvenuta in sede di procedimento penale, risulta già detratto nella sentenza gravata, in sede di determinazione del danno da lesione del sinallagma contrattuale, considerato che la stessa specifica espressamente che: *"le retribuzioni lorde indebitamente versate per la violazione del regime di esclusività sono complessivamente pari ad euro 224.419,91, cui vanno detratti euro 10.000,00 versati dal CARELLI in sede transattiva, in relazione alla costituzione di parte civile dell'ASL TO 5 nel procedimento penale: il danno erariale è quindi pari ad euro 214.419,91"*.

Al riguardo, la Sezione territoriale precisa anche che i conteggi delle retribuzioni indebitamente percepite dal convenuto sono stati effettuati dall'Asl Torino 5 e prodotti in atti dal Requirente e che: *"in difetto di contestazione da parte del convenuto, questi, anche per l'analiticità che li caratterizza, sono da ritenersi pienamente attendibili"*.

Il motivo di gravame si appalesa, pertanto, infondato poiché del versamento di euro 10.000,00, effettuato dall'appellante e comprovato da reverse di incasso del 7 febbraio 2020, si è già tenuto conto in sede di condanna in primo grado, con riferimento al predetto pregiudizio patrimoniale per violazione del dovere di esclusività.

Parimenti infondate sono le doglianze della parte appellante in merito all'asserita *"assoluta assenza di clamor fori"*.

Ad avviso del Collegio, il Giudice di *prime cure*, dopo aver accertato la fondatezza della domanda nell'*an*, ravvisando la sussistenza del rapporto di servizio in capo all'appellante ed analizzata la condotta tenuta, caratterizzata dall'elemento psicologico del dolo, ha correttamente applicato i criteri presuntivi elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia di danno all'immagine (SSRR, sent. n. 10/2003, II App., sent n. 221/2023), soffermandosi, in particolare, sul criterio di natura oggettiva (inerente alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, all'entità dell'eventuale arricchimento), sul criterio di natura soggettiva (legato al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della pubblica amministrazione) e su quello di natura sociale (*clamor fori*) legato alla negativa impressione anche all'interno della stessa amministrazione.

Ed infatti, come affermato dalla Consulta, il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica nell'art. 97 Cost., *"cui i dipendenti pubblici e coloro che si trovano in un rapporto di servizio con l'amministrazione devono attenersi, elevando a rango costituzionale il valore dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quindi del prestigio dell'immagine della PA (sentenza n. 172 del 2005), da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.)"*.

Trattasi, pertanto, di una fattispecie di danno che trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando

un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia ed affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto *clamor fori* o “diffusione mediatica” da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte (Corte Cost., sent. n. 123/2023).

La giurisprudenza contabile di appello più recente ha, inoltre, chiarito che l'esclusione dell'ultrattività della sentenza di patteggiamento è stata esplicitamente prevista dal primo e dal secondo periodo dell'art. 445 c.p.p. che esauriscono tutti i possibili automatismi tra una sentenza di patteggiamento ed una sentenza di condanna, mentre l'ultimo periodo secondo cui *“salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”* non può che riferirsi all'ipotesi in cui sia richiesto un accertamento del fatto-reato penale come condizione dell'azione. *“In questo caso, dunque, la sentenza di patteggiamento è equiparata a una sentenza di condanna, sicché sebbene non possa esplicare alcuna efficacia vincolante in plessi giudiziari diverso da quello penale, comunque può assurgere a condizione di proponibilità dell'azione risarcitoria contabile”* (Sez. II App., sent. n. 91/2025, n. 222/2024).

Nella fattispecie in esame, alla luce della giurisprudenza in materia, appare immune da vizi ed adeguatamente motivata la determinazione in via equitativa a cui è pervenuto il Giudice territoriale poiché fondata sulla considerazione che l'appellante *“ha tenuto una condotta di mercimonio della propria funzione, tentando di farsi pagare indebitamente per una prestazione previdenziale dovuta per legge a titolo gratuito”*, con diffusione della *“conoscenza*

di tali condotte all'interno dell'Amministrazione danneggiata, diffusione testimoniata dal procedimento disciplinare".

Secondo il Collegio, è, infatti, ravvisabile la sussistenza del clamore interno generato dal procedimento disciplinare e dagli esiti dello stesso conclusosi con la grave sanzione del licenziamento, con conseguente risoluzione del rapporto lavorativo che non poteva non essere nota nell'ambito dell'azienda sanitaria di appartenenza.

Aggiunge, peraltro, il Collegio che il *clamor fori* costituisce solo un parametro utile ai fini della quantificazione del pregiudizio all'immagine subito dall'ente, ma non assurge ad elemento costitutivo della fattispecie di danno (I App., sent. n. 376/2023), incidendo, al più, solo sulla sua quantificazione quale circostanza aggravante, sicché il danno è configurabile anche in assenza di *clamor fori*, atteso che il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione (SSRR., sent. n. 10/2003/QM, Sez. II App., sent. n. 60/2024, n. 178/2020 e n. 183/2020, I App., sent. n. 490/2021).

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, definendo il giudizio, rigetta l'atto di appello proposto da Carelli Attilio, con conseguente integrale conferma dell'impugnata sentenza.

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60986** del ruolo generale, rigetta l'atto di appello proposto da **CARELLI Attilio**, con conseguente integrale conferma della sentenza impugnata.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in euro 208,00 (*duecentootto/00*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 6 giugno 2025.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Stefania Petrucci

IL PRESIDENTE

f.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 11/07/2025

PER IL DIRIGENTE

Il Funzionario Preposto

f.to Maria Vittoria Zotta