

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Giuseppe COLAVECCHIO Presidente f.f.

dott. Marco SMIROLDO Consigliere

dott. ssa Stefania PETRUCCI Consigliere

dott. Francesco ALBO Consigliere relatore

dott.ssa Giuseppa CERNIGLIARO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA n. 70/A/2025

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. 6928/R del registro di segreteria, promosso dal dott. Giovanni Moncada, nato ad Aragona (AG), il 7.6.1953, ivi residente nella Via Petrusella 12, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Alessandro Dagnino e dall'avv. Ambrogio Panzarella, i quali ai sensi dell'art. 28, comma 2, cgc comunicano i seguenti indirizzi di p.e.c.: alessandro.dagnino@pec.dagnino.it;

ambrogio.panzarella@pec.it

CONTRO

-Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana;

- Ufficio di Procura generale d'appello presso la Sezione

giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana;

PER LA RIFORMA

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 35/2023, pubblicata il 30/01/2023 e non notificata;

Esaminati gli atti di causa;

Uditi, all'odierna udienza del 9 ottobre 2025, l'avv. Ambrogio Panzarella per conto dell'appellante dott. Moncada e, per parte appellata, la rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del Pres. Maria Rachele Anita Aronica;

Premesso in

FATTO

I. Con atto di citazione ritualmente notificato e depositato, la Procura regionale conveniva in giudizio il dott. Moncada Giovanni dinanzi alla Sezione di primo grado, per sentirlo condannare al risarcimento del danno, in favore dell'ASP di Agrigento, della somma complessiva di € 95.111,28 oltre rivalutazione e interessi legali, nonché spese legali in favore dello Stato, a seguito dell'asserito indebito svolgimento, negli anni 2010 e 2011, di attività odontoiatrica libero-professionale non autorizzata e assolutamente incompatibile, nonché dell'indebita percezione di indennità di esclusività.

L'azione risarcitoria prendeva abbrivio dalla notizia di danno erariale, acquisita con prot. n. 9266 del 04.04.2018,

comunicata da parte della Guardia di Finanza-Compagnia di Agrigento, scaturita dagli esiti di una verifica fiscale avviata in data 3.03.2016 e conclusasi in data 30.11.2016, avente ad oggetto l'esercizio non autorizzato da parte del dott. Moncada di attività libero-professionale non gratuita al di fuori della struttura sanitaria di appartenenza, in violazione del regime di *intramoenia* allargata autorizzato.

Tali risultanze avevano portato la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Agrigento all'apertura del procedimento penale R.G. n. 3429/2016 mod.21, nell'ambito del quale la G.d.F. aveva svolto attività investigativa delegata.

In tale sede, emergeva che, in base all'autorizzazione prot. n. 1281/B del 24.02.2010, poi prorogata fino al 31.12.2013, il Moncada era abilitato a svolgere per tre giorni la settimana l'attività intramuraria allargata nello studio privato sito in Aragona (AG) nella via Petrusella n. 12, con una serie di prescrizioni, tra cui: svolgimento al di fuori dell'orario di servizio, entro un volume di prestazioni ALPI non superiore a quello istituzionale presso l'A.S.P. di appartenenza, pubblicazione presso lo studio dell'avviso delle prestazioni erogate e delle tariffe applicate rilasciato dall'A.S.P., utilizzo di fatture e bollettini postali standard in sostituzione della riscossione diretta presso il punto di fatturazione del Distretto sanitario di Agrigento, rispetto delle condizioni regolamentari di ripartizione dei proventi, con riversamento all'ASL di

appartenenza della quota complessiva del 10%).

Dalle indagini, emergeva che il dott. Giovanni Moncada, negli anni 2010, 2011 e 2013, avrebbe svolto attività professionale esterna non dichiarata in violazione del regime autorizzato di intramoenia allargata, omettendo di fatturare i corrispettivi e di riversare all'A.S.P. di Agrigento le quote spettanti.

Nel corso della verifica fiscale, era stata rinvenuta presso lo studio del dott. Moncada documentazione extra-contabile riferita alle annualità 2010 e 2011, fra cui un "quadernone" sul quale erano annotate le prestazioni professionali rese, il nome dei pazienti e le somme riscosse, asseritamente attestante l'avvenuta realizzazione di attività professionale extra-moenia durante la vigenza del regime di "intramoenia allargata".

Si rilevava, inoltre, che tali risultanze probatorie erano state ulteriormente suffragate dall'escussione di sommarie informazioni da diversi pazienti e dalle risultanze delle indagini finanziarie sui conti correnti suoi e della moglie.

A seguito di tale segnalazione di danno erariale, la Procura contabile avviava la propria attività istruttoria, acquisendo dalla P.G. la documentazione del procedimento penale avviato nei confronti del dott. Moncada, chiedendo contestualmente all'A.S.P. di Agrigento di trasmettere tutta la documentazione in proprio possesso in merito alla posizione dell'appellante, comprese gli importi delle indennità di esclusività dallo stesso percepite per il periodo 2010-2013, il regolamento ALPI vigente

ed eventuali procedimenti interni avviati a seguito della segnalazione della G.d.F.. Quest'ultima veniva, inoltre, incaricata di produrre tutta la documentazione attestante l'esercizio di attività professionale in violazione del regime di esclusività da parte del dott. Moncada nel periodo dal 2010 al 2013, comprese le cartelle cliniche, la quantificazione delle somme percepite nonché ogni documento ritenuto utile allo svolgimento dell'indagine.

All'esito dell'attività istruttoria, veniva contestato, a titolo di dolo, un duplice danno:

- Il primo, quantificato in € 15.209,23, da indebita percezione dell'indennità di esclusività per gli anni dal 2010 al 2013, pur a fronte dell'esercizio occulto di attività libero professionale esterna; tale attività non era consentita dall'opzione di esclusiva prescelta, che ammetteva solo l'attività intramuraria nei limiti dell'autorizzazione e al di fuori dell'impegno di servizio. Solo il rapporto di non esclusività -nella fattispecie non optato - consentiva al dirigente medico di svolgere attività libero professionale extra moenia (art. 72, co. 4 L. 448/1998) a fronte della decurtazione dello stipendio.
- La seconda voce di danno erariale (quantificata in € 248.621,65) si riferiva all'omesso riversamento dei compensi percepiti dal 2010 al 2013 in difetto dell'autorizzazione del datore di lavoro prescritta dall'art. 53, co. 7 e 7 bis, del D.lgs. 165/2001 (TUPI), applicabile ai dipendenti delle Aziende

sanitarie in forza dell'espresso rinvio fatto dall'art. 53, co. 6, TUPI alle amministrazioni indicate nell'art. 1, co. 2, dello stesso testo unico.

II. L'odierno appellante si costituiva in giudizio, eccependo, in via preliminare, la prescrizione dell'azione erariale e chiedendo, nel merito, il proscioglimento dagli addebiti e, in via subordinata, la riduzione delle poste di danno a suo carico in misura pari ad euro 5.730,00 (annualità 2010) ed euro 850,00 (annualità 2011), ovvero, in estremo subordine, in euro 57.300,00 (annualità 2010) e ad euro 8.500,00 (annualità 2011), tenuto conto dell'errore di calcolo compiuto dalla Procura relativamente agli asseriti compensi riconducibili alla annualità 2011.

II. All'esito del giudizio di primo grado, la Sezione territoriale, in parziale accoglimento della domanda attorea, con la sentenza n. 35/2023 qui impugnata, condannava il dott. Moncada Giovanni al pagamento in favore dell'ASP di Agrigento della somma complessiva di € 75.311,28 (di cui euro 70.270,00 per compensi libero professionali esterni percepiti negli anni 2010-2011ed euro 5.041,28 per l'indennità di esclusività percepita negli anni 2010-2011), oltre agli interessi legali e spese del giudizio.

Il danno da compensi libero professionali veniva, infatti, ridotto dal Giudice di prime cure, in quanto per alcune prestazioni non era stato incontrovertibilmente provata la loro collocazione temporale tra il 2010 e il 2011.

III. Avverso tale pronuncia, insorge l'odierno appellante, il quale rassegna i seguenti motivi d'appello.

1. **Difetto di giurisdizione contabile**

Secondo la difesa, la norma contenuta nel comma 7 bis dell'art. 53 del d.lgs. 165/2001, introdotta con la legge n. 190 del 6 novembre 2012, sarebbe entrata in vigore il 28.11.2012; pertanto, la giurisdizione sui fatti di causa risalenti agli anni 2010 e 2011 dovrebbe essere *ratione temporis* declinata in favore del giudice ordinario.

Inoltre, la Procura avrebbe prospettato un danno derivante dall'asserito omesso versamento del *tantundem*, indebitamente percepito dal dipendente, introducendo così una *causa petendi* ed un *petitum* che esulerebbero dal perimetro di cognizione del giudice contabile, come sembrerebbe desumersi anche dalla sentenza delle SS.RR. n. 26/2019/QM.

Nella fattispecie, verrebbe contestata un'ipotesi di incompatibilità assoluta con asserito obbligo automatico di riversamento di tutti i compensi esterni percepiti, senza alcuna allegazione e dimostrazione di specifici profili di danno (Cass. civ. SS.UU., sent. n. 17124/2019, Corte dei conti, SS.RR. sent. 26/2019/QM), nonostante si tratti di attività professionale mai autorizzabile, per la quale non potrebbe sussistere alcun danno da mancata entrata per l'Ente di appartenenza.

Tutto ciò, a differenza della fattispecie di cui al comma 7 bis, che riguarda l'attività soggetta ad obbligo di autorizzazione

(incompatibilità relativa).

In questo senso, viene richiamata la giurisprudenza della Suprema Corte ed anche quella delle Sezioni riunite a sostegno della natura tipizzata della fattispecie all'art. 53, comma 7-bis, del d.lgs. 165/2001, la quale contemplerebbe un'ipotesi risarcitoria di danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito dal dipendente (Corte dei conti, SS.RR., n. 26/2019/QM e Cass., SS.UU., n. 17124/2019, 17125/2019, 1415/2020 e 14237/2020).

In via estremamente gradata, l'appellante chiede sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d.lgs. 165/2001, in quanto ritenuto in contrasto con l'art. 36 della Costituzione nell'interpretazione postulata dalla Procura e dai giudici di prime cure, dal momento che l'appellante verrebbe privato, a titolo di responsabilità risarcitoria e non sanzionatoria, dei compensi esterni percepiti, mentre l'Amministrazione di appartenenza incasserebbe, a titolo risarcitorio, un'entrata che non avrebbe potuto percepire perché derivante da attività assolutamente incompatibile.

2.**Erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità: violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, l. 20/1994**.

Secondo altro profilo di censura, avrebbe errato il Giudice di

prime cure nel respingere l'eccezione di prescrizione, risalendo l'esordio del termine quinquennale di prescrizione alla data del "fatto dannoso", verificatosi in un arco temporale compreso tra l'1.1.2010 e il 31.12.2013.

In subordine, accedendo alla tesi dell'occultamento doloso, l'esordio risalirebbe al 30.11.2016, quale momento dell'intervenuta «scoperta» dell'asserito danno erariale e delle circostanze dell'asserito occultamento doloso.

A tale data risalirebbe il verbale di sequestro (prodotto dalla Procura in allegato sia alla citazione che all'atto di appello; doc. n. 9), redatto dalla GdF, organo qualificato dello Stato sul quale gravava l'obbligo di referto, in possesso di informazioni ex se bastevoli per una segnalazione di danno erariale.

Inoltre, dall'avviso di accertamento del 21.12.2016 emesso dall'Agenzia delle entrate e notificato all'odierno appellante per presunti maggiori redditi percepiti nell'anno 2011, risulterebbe anche l'avvenuta trasmissione all'Agenzia delle entrate del processo verbale di constatazione elevato dalla Guardia di Finanza a conclusione della verifica fiscale eseguita relativamente agli anni dal 2011 al 2016.

Peraltro, dopo la conclusione della verifica fiscale (30.11.2016). non era stata più compiuta alcuna attività di indagine, ma solo attività valutativa del materiale investigativo già raccolto, tantoché la GdF nella segnalazione di danno erariale del

4.4.2018 si limitava a rinviare alle attività di indagini eseguite sino a quella data.

Inoltre, l'ipotetico impedimento giuridico (segreto istruttorio) all'esercizio dell'azione di danno erariale sarebbe stato rimosso in data 2.12.2016, allorquando la GdF aveva anche ottenuto, dalla Procura presso il Tribunale di Agrigento, l'autorizzazione ad utilizzare quanto accertato nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria anche ai fini della verifica fiscale in corso nei confronti del Moncada.

Pertanto, dalla data di notifica dell'invito a dedurre all'odierno appellante, avvenuta l'1.4.2022, l'azione sarebbe prescritta.

3. **Erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto provato l'espletamento di attività libero professionale da parte del dott. Moncada negli anni 2010 e 2011: violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 94, 95 e 98 c.g.c.** .

Parte appellante ritiene che il Collegio di prime cure, non facendo buon governo dei principi sanciti dagli artt. 86, 94, 95 e 98 del c.g.c., avrebbe errato nel ritenere provato l'espletamento di attività libero-professionale da parte del Moncada sulla base del materiale probatorio versato in atti dalla Procura regionale, e, dunque, sulla base di mere schede sui piani di cura dei pazienti nonché di dichiarazioni di numerosi pazienti rese in sede di sommarie informazioni testimoniali ed acquisite dalla GdF in assenza di contraddittorio con l'odierno appellante.

Più specificamente, in merito alle annotazioni di cui al quadernone rinvenuto nello studio del Moncada, il ricorrente qualificava le stesse come indicazioni, peraltro non redatte neppure dallo stesso dottore, relative ai "conti aperti" dei pazienti del Moncada, nei confronti dei quali lo stesso aveva eseguito prestazioni professionali in data antecedente il 2010, onde le date riportate nel quadernone indicherebbero esclusivamente la data di pagamento delle rate dovute dagli stessi all'odierno appellante a saldo di prestazioni professionali eseguite in data antecedente al 2010, stante la dilazione di pagamento pattuita a favore dei propri pazienti.

Né sarebbero valutabili le dichiarazioni a SIT, siccome non acquisite nel doveroso rispetto del contraddittorio e dunque in violazione dell'art. 98 cgc che vieterebbe prove precostituite.

Appare, infatti, verosimile che i soggetti chiamati a rispondere dopo un lasso temporale così lungo (5-6 anni dopo rispetto ai fatti oggetto delle sommarie informazioni), non siano stati in grado di collocare temporalmente le date in cui sono stati sottoposti a trattamenti terapeutici ed abbiano fatto riferimento alle date di pagamento che, come detto, sono state diluite anche negli anni successivi al 2010.

4. **In via subordinata, errata determinazione dell'asserito danno**.

La Corte *a qua* ha ritenuto non fondata la richiesta del convenuto di parametrare la quantificazione del danno erariale

derivante dai compensi illeciti percepiti per l'attività libero professionale presso il proprio studio privato odontoiatrico non nella loro misura intera ma in quella parziale del 10% degli stessi considerato che lo stesso era stato autorizzato a svolgere attività intramuraria allargata per la quale, sulla base dei relativi regolamenti aziendali interni, era previsto che solo una quota del 10% dei relativi compensi erano di competenza dell'A.S.P. di Agrigento.

Trattandosi di attività del tutto incompatibile con il rapporto di lavoro esclusivo e, quindi, non autorizzabile, l'intero importo dei relativi compensi non riversati alla P.A. datoriale è stato ritenuto danno erariale ai sensi dell'art. 53, co. 7-bis del D.lgs. 165/2001.

L'appellante chiede la riforma dell'impugnata sentenza, con esclusione del preteso danno da «omesso versamento di compensi extra-istituzionali del 2010 e del 2011», poiché, avendo i giudici di prime cure prospettato un danno da attività assolutamente incompatibile, quindi neanche autorizzabile, non potrebbe nemmeno ipotizzarsi un danno da mancata entrata per l'Ente di appartenenza.

L'odierno appellante, da un lato, verrebbe del tutto privato, a titolo di responsabilità risarcitoria e non sanzionatoria, dei compensi esterni percepiti (in violazione dell'art. 36 Cost.) e, dall'altro lato, l'Amministrazione di appartenenza incasserebbe a titolo risarcitorio un'entrata che non avrebbe mai potuto

percepire, trattandosi di attività assolutamente incompatibile.

A ben vedere, soggiunge la difesa, la suddetta attività era non soltanto autorizzabile, ma addirittura, autorizzata, come emergerebbe dagli stessi accertamenti eseguiti dalla GdF e dalle conclusioni dalla stessa formulate.

Pertanto, sussistendo, al massimo, una mera violazione dell'autorizzazione concessa ed avendo, a tutto concedere, l'appellante omesso di fatturare prestazioni professionali per le quali era stato autorizzato, questi dovrebbe risarcire un danno da mancata entrata per l'A.S.P. pari al 10% dei compensi professionali non fatturati per le prestazioni asseritamente eseguite negli anni 2010 e 2011, e dunque ad euro 7.027,00.

Conclude chiedendo, previa eventuale rimessione alla Corte costituzionale della sopra prospettata q.l.c.:

- in via pregiudiziale, dichiarare il difetto di giurisdizione con riguardo al prospettato danno da «omesso versamento di compensi extra-istituzionali del 2010 e del 2011»;

- in via preliminare, ritenere e dichiarare prescritta l'azione di responsabilità amministrativo-contabile esercitata dal P.M. nei confronti dell'odierno appellante;

Nel merito:

- in via principale, assolvere il dott. Giovanni Moncada da ogni addebito;

- in via subordinata, ridurre la somma oggetto di condanna nella misura che parrà di giustizia.

Con vittoria di spese e compensi di entrambi i gradi di giudizio.

IV. In data 8 luglio 2024, sono pervenute le conclusioni dell'Ufficio di Procura generale, che insiste per il rigetto dell'appello.

Con riguardo al primo motivo, l'odierno Requirente contesta l'eccezione di difetto di giurisdizione, richiamando la natura ricognitiva e non innovativa della disposizione di cui all'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, introdotta nel 2012.

Nella fattispecie risarcitoria (Sezioni riunite, sentenza n. 26/2019/QM/PROC) qui azionata, rientrerebbe ogni attività violativa del dovere di esclusività del pubblico dipendente.

Alcuna prescrizione sarebbe maturata in ragione dell'occultamento doloso del danno, nella fattispecie integrato dal malizioso silenzio serbato dal dipendente su circostanze che aveva il dovere giuridico di rendere note, e segnatamente sull'esercizio di attività libero - professionale esterna all'Ente sanitario di appartenenza.

L'esordio del termine di prescrizione andrebbe ancorato al momento della trasmissione alla Procura contabile, in data 4 aprile 2018, degli esiti finali delle complesse attività della GdF volte al disvelamento del danno, legato all'occulta attività libero-professionale esterna, in violazione delle condizioni previste dalla autorizzazione intramoenia allargata, con omesso riversamento all'Ente sanitario di appartenenza di tutti i compensi percepiti in nero.

Il denunciato meccanismo occulto di esercizio dell'attività libero professionale in oggetto (pagamenti, quadernone, schede di piani di cura …) sarebbe corroborato anche dal contenuto delle sommarie informazioni testimoniali rese alla P.G. da numerosi pazienti privati, le cui generalità sono state ricavate proprio dal suddetto quadernone.

La richiesta di parametrare la quantificazione del danno erariale derivante dai compensi illeciti percepiti nella misura del 10%, secondo la Procura, deve essere rigettata, poiché è incontestabile che "l'intero importo dei compensi non riversati alla P.A. datoriale va considerato come danno erariale ai sensi dell'art. 53, co 7-bis del D.lgs. 165/2001", atteso che la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui al successivo art. 53, comma 7 bis, 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", ed ancora che "in virtù dell'obbligo stabilito dal comma 7, l'introito indebito del dipendente infedele costituisce un'entrata tipica dell'amministrazione di appartenenza ed è vincolata ad una specifica destinazione" (SSRR n. n. 26/2019/QM/PROC).

V. In data 06/09/2024 è pervenuta una ulteriore memoria difensiva firma degli avv.ti Alessandro Dagnino e Ambrogio Panzarella per Moncada Giovanni, con la quale si contestano le

conclusioni della Procura con richiami giurisprudenziali, anche di questa Sezione (sentenza n. 196/2018), e si insiste nelle richieste rassegnate in atti.

VI. All'esito dell'udienza del 26 settembre 2024, è stata pronunciata ordinanza n. 8/A/2024 con la quale, in adesione alla richiesta dell'appellante, è stato disposto il rinvio del giudizio all'udienza del 19 giugno 2025 – poi ulteriormente differita all'odierna data per esigenze organizzative – al fine di attendere l'esito della pronuncia nomofilattica delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale sulla questione di massima n. 840/SR/QM/PROC, deferita dal Procuratore generale sul seguente quesito: "*se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra istituzionali ex art. 53, comma 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 si riferisca sia alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili) che alle situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto non autorizzabili, ma nel concreto svolti in assenza di autorizzazione), ovvero sia limitato a queste ultime*".

VII. In data 19 marzo 2025, è pervenuta una memoria dell'Ufficio di Procura generale, Nella quale si sottolinea la differenza tra la fattispecie in esame e quella affrontata dalle SSRR in sede di questione di massima, posta in riferimento ad attività di un professore universitario, non autorizzate e incompatibili col tempo pieno, quindi non autorizzabili, peraltro in assenza di qualsivoglia comunicazione.

L'odierno *thema decidendum*, invero, riguarderebbe lo svolgimento di attività extramoenia astrattamente autorizzabile, tant'è che fu autorizzata dall'ASP, ma svolta in violazione dell'autorizzazione: l'appellante avrebbe svolto prestazioni in nero senza riversamento della quota spettante all'ASP (10 % dei corrispettivi per le prestazioni rese, pari ad euro 7.027,00), che in subordine costituirebbe il danno da mancata entrata da risarcire, in aggiunta a quello da indebita percezione dell'indennità di esclusiva (in violazione dell'art. 72, comma 7, legge n. 448/1998 e dello stesso regolamento dell'ASP di Agrigento, art. 29, comma 1, lett. C).

VIII. In data 19/09/2025 è pervenuta una memoria a firma degli avv.ti Alessandro Dagnino e Ambrogio Panzarella, con la quale, anche alla luce della sentenza n 1/2025/QM, si insiste nei motivi rassegnati in atti.

Trattandosi di incompatibilità assoluta, non vi sarebbe violazione di uno specifico obbligo di natura informativa e di riversamento dei compensi percepiti; né potrebbe sussistere un nocumento da mancata entrata che radica la giurisdizione contabile, in assenza di allegazione, da parte della Procura, di specifici profili di danno derivati all'Amministrazione di appartenenza da tale attività.

Ne discende un'attività di natura sanzionatoria che consentirebbe prestazioni lavorative senza corrispettivo, in contrasto con l'art. 36 Cost., con arricchimento senza causa

dell'amministrazione di appartenenza. Tale sanzione, peraltro, non potrebbe applicarsi retroattivamente, pena la violazione dell'art. 25, comma 2, Cost., dell'art. 7 CEDU e dell'art. 11 delle c.d. Preleggi.

In subordine, si chiede che venga sollevata q.l.c. dell'art. 53, comma 7-bis, d.lgs. 165/2021, come interpretato dal diritto vivente della Suprema Corte (Cass. civ., SS.UU. 20459/2022, 32199/2021, 6473/2021), per violazione dell'art. 25, comma 2, Cost. e dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 7 CEDU.

La difesa insiste nel contestare la tesi dell'occultamento doloso (a tutto concedere, il *dies a quo* della prescrizione non potrebbe essere postergato oltre la data del rilascio del nulla osta del P.M. penale, avvenuto in data 2.12.2016 e l'azione di danno si è prescritta in data 2.12.2021).

Con riguardo al quarto motivo, contesta il danno da «mancata entrata di somme che avrebbero dovuto confluire nel bilancio dell'ente sanitario, costituite dai compensi illecitamente percepiti e non versati», richiamando anche recenti arresti delle Sezioni d'appello (Sez. III/A n. 108/2025).

Nel caso di specie, nell'ipotesi in cui si ritenesse di confermare la prospettata (dalla Procura) e poi accertata (dal Giudice di prime cure) ipotesi di incompatibilità assoluta, l'unica posta di danno per la quale potrebbe ritenersi assolto l'onere di allegazione e prova gravante sulla Procura sarebbe quella

relativa all'indennità di esclusiva (€ 5.041,28), quale danno derivante dall'alterazione del sinallagma contrattuale.

Nel caso di specie:

a) non sussisterebbe la violazione dell'obbligo informativo, in quanto il Moncada aveva richiesto ed ottenuto l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività libero professionale;

b) con l'autorizzazione concessa, era stato rimosso il limite legale allo svolgimento dell'attività libero professionale;

c) essendo state soddisfatte le condizioni di legge per l'esercizio dell'attività, non sussisterebbe alcun obbligo di riversamento dell'intero compenso percepito per lo svolgimento di attività previamente autorizzata, ma, al più, della quota del 10% dei compensi percepiti, così come previsto nelle condizioni dell'autorizzazione concessa.

Conclude chiedendo che, in riforma della gravata sentenza, l'asserito danno venga quantificato, in via alternativa:

a) nell'ipotesi di ritenuto svolgimento, da parte del dott. Moncada, di attività assolutamente incompatibile, in € 5.041,28;

b) nell'ipotesi di ritenuto svolgimento, da parte del dott. Moncada, di attività astrattamente autorizzabile (incompatibilità relativa) e in concreto autorizzata, in € 7.027,00.

IX. All'odierna udienza del 9 ottobre 2025, sono presenti l'avv. Ambrogio Panzarella per conto dell'appellante dott. Moncada e,

per parte appellata, la rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del Pres. Maria Rachele Anita Aronica.

Presa la parola, l'avvocato Panzarella si è riportato agli scritti difensivi, richiamando il recente orientamento espresso dalle Sezioni riunite con la sentenza n. 1/2025.

Dopo aver richiamato alcuni precedenti giurisprudenziali in materia di prescrizione (Sez. I/A n. 324/2020, Sezione giur. Calabria, n. 120/2022, Sez. III/A n. 21/2023), ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti.

Successivamente, ha preso la parola la rappresentante del PM, che, a sua volta, ha richiamato la sentenza della Sez. II/A n. 136/2025, in diverso avviso rispetto alle Sezioni riunite.

A giudizio del Requirente, si trattava, al limite, di attività astrattamente autorizzabile ma svolta in violazione dell'autorizzazione: ha dunque insistito per il rigetto dell'appello e dunque per la condanna al pagamento di euro 70.270,00, o, in subordine, di euro 7.027,00, pari al 10 per cento dei compensi non riversati, oltre al danno da indennità di esclusiva, pari ad euro 5.041,28.

Al termine della discussione, il Presidente ha posto la causa in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1.Il presente giudizio ha ad oggetto una fattispecie di responsabilità amministrativa per l'asserito danno erariale

cagionato all'Azienda Sanitaria Provinciale di appartenenza (A.S.P. di Agrigento) dal dott. Moncada Giovanni, all'epoca dei fatti dirigente medico titolare di rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed esclusivo ed autorizzato all'esercizio di attività libero-professionale interna all'azienda sanitaria in locali esterni alla stessa (attività intramuraria allargata ex art. 72, comma 11, della legge n. 448/98), per avere svolto occultamente, negli anni 2010 e 2011, attività libero professionale esterna (extramoenia o extra-muraria) in violazione del regime di esclusività.

Da tale condotta, sarebbe derivato un duplice danno, che la Sezione di primo grado, in parziale accoglimento della prospettazione accusatoria, ha accertato nella misura di euro 70.270,00 per compensi libero professionali esterni percepiti negli anni 2010-2011 e non riversati ai sensi dell'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/01, nonché nella misura di euro 5.041,28 per l'indennità di esclusività indebitamente percepita nel medesimo biennio.

2. Seguendo l'ordine logico delle questioni imposto dall'art. 101, comma 2, cgc, si rende necessario scrutinare pregiudizialmente l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile con riguardo al danno da omesso versamento dei compensi percepiti ex art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001.

2.1 L'eccezione, pur sollevata sotto diversi profili, non coglie nel segno.

Secondo il costante insegnamento della giurisprudenza

regolatrice, la giurisdizione si determina in base al petitum sostanziale della domanda (art. 386 cpc), il quale, a sua volta, si identifica "*non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa petendi, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione*" (ex plurimis, Cass. SS.UU. n.20350/18; Cass. SS.UU. n.21928/18; Cass. SS.UU. n. 2157/21).

Muovendo da queste basilari premesse, osserva il Collegio che, nell'odierno giudizio, la Procura ha azionato un'ipotesi di responsabilità amministrativa da omesso riversamento dei compensi indebitamente percepiti, che l'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/01 devolve alla giurisdizione di questa Corte (ex plurimis, Cass., SS.UU., n. 1415 del 2018; id. n. 17124/2019).

Resta sullo sfondo la valutazione dei profili concernenti l'autorizzabilità o meno dell'attività svolta e l'obbligo di riversamento dei compensi all'amministrazione di appartenenza, i quali attengono alla pertinente fase di merito, postulando uno scrutinio sull'illiceità della condotta e sulla sussistenza del danno, elementi essenziali dell'illecito contabile che la Procura attrice è onerata di allegare e provare secondo il tradizionale riparto previsto dall'art. 2697 c.c..

Siffatte considerazioni trovano autorevole avallo anche nella giurisprudenza delle Sezioni riunite di questa Corte, che, chiamate a definire la questione di massima relativa all'applicabilità al dipendente pubblico dell'obbligo di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra istituzionali ex art. 53, comma 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001 anche alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili), hanno recentemente chiarito che "*la valutazione in concreto dell'eventuale danno arrecato, deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale dovrà tenere conto di tutte le circostanze del caso, accertare la sussistenza e la compresenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e 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.*

L'entità del danno, così accertato, dipende dalla lesione prodotta.

Il danno arrecato all'amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente deve, in ogni caso, essere provato, in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova, e non può in alcun modo essere considerato in re ipsa" (SSRR in sede giurisdizionale, sentenza n. 1/2025/QM/PROC).

2.2 Parimenti infondato, inoltre, appare l'ulteriore profilo di censura eccepito dalla difesa in relazione all'anteriorità delle

condotte contestate rispetto all'entrata in vigore (28.11.2012) della disposizione contenuta nel comma 7 bis dell'art. 53 del TUPIMP ("*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*").

A questo riguardo, le Sezioni Unite, ai cui autorevoli approdi ermeneutici il Collegio intende in questa sede dare continuità, già con l'ordinanza n. 17214 depositata il 26 giugno 2019, hanno chiarito che "*rimane attratta alla giurisdizione del giudice contabile l'azione ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001 promossa dal Procuratore della Corte dei conti nei confronti del dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria Amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del comma 7 bis del medesimo art. 53*".

In tale occasione, il Giudice regolatore della giurisdizione ha ribadito il carattere ricognitivo e non innovativo della disposizione inserita nel comma 7 bis dell'art. 53, che, "*per il principio tempus regit actum, è da ritenersi applicabile, comunque, ai giudizi di responsabilità instaurati dopo l'entrata in vigore della legge (che lo ha introdotto: legge n. 190 del 2012), ancorché per fatti commessi in epoca anteriore*" (in termini, Cass SSUU n. 415/2020; SSUU n. 7737/2020).

Applicando le superiori coordinate ermeneutiche alla fattispecie che ne occupa, osserva il Collegio che l'azione di responsabilità è stata esercitata dalla Procura regionale in data 13 giugno 2022, e dunque in epoca ben successiva rispetto alla data (28 novembre 2012) di entrata in vigore del comma 7 bis, introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge n. 190 del 6 novembre 2012.

3. Passando alle questioni preliminari di merito, può adesso scrutinarsi l'eccezione di prescrizione infruttuosamente sollevata in primo grado e ribadita in questa sede dalla difesa, che ne ancorerebbe l'esordio del termine quinquennale alla data del "fatto dannoso", verificatosi in un arco temporale compreso tra l'1.1.2010 e il 31.12.2013. In subordine, accedendo alla tesi dell'occultamento doloso, quest'ultimo al più tardi risalirebbe al 30.11.2016, data del verbale di sequestro redatto dalla GdF, quale momento dell'intervenuta «scoperta» dell'asserito danno erariale e delle circostanze dell'asserito occultamento doloso.

3.1 L'eccezione è fuori bersaglio.

In linea generale, osserva il Collegio che le regole che attengono alla corretta individuazione del termine d'esordio della prescrizione si rinvengono dal collegamento operativo tra le norme contenute negli artt. 2935 e 2947 del c.c. e quelle dell'art. 1, comma 2, della l. n. 20 del 1994 ("Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta"),

alla stregua dell'interpretazione sistematica che di tali discipline ha fornito la giurisprudenza.

Quanto alla natura ed alle forme di manifestazione dell'occultamento doloso del danno ex art. 1, comma 2, della l. n. 20 del 1994, la giurisprudenza contabile ritiene che la condotta d'occultamento possa assumere forme sia commissive che omissive (cfr. Sez. app. siciliana, n. 24/A/2025; id. n. 38/A/2024), non dovendo comunque consistere necessariamente in una condotta "ulteriore" rispetto a quella causativa di danno (cfr. Sez. II/A n. 150/2022; Sez III/A n. 75/2020, Sez. I/A, n. 55/2017) che, in ragione della sue concrete modalità, può rappresentare essa stessa una condotta di 'occultamento' (cfr. Sez. app. siciliana, n. 87/2024; id. n. 38/2024, cit.).

La "scoperta del danno" da cui inizia a decorrere la prescrizione in caso di occultamento doloso si concreta in una "conoscenza affidabile" degli elementi essenziali del danno e delle circostanze di fatto poste alla sua base (cfr. "ex plurimis" Sez. III/A n. 915 del 2021 e n 13 del 2022), che, in caso di indagini penali, di norma coincide con la conclusione delle stesse e con il rinvio a giudizio o l'archiviazione (cfr. Sez. app. Sicilia, n. 24/2025; id. n. 87/2024; id. 27/2024; id. n. 44/2024; Sez. III/A n. 166/2022, n. 107/2022, n. 86/2020, n. 114/2020).

Tale postergazione del termine di esordio della prescrizione, tuttavia, non è ammissibile allorquando l'Amministrazione

danneggiata ovvero l'Organo inquirente abbiano avuto anteriore conoscenza del fatto dannoso, ovvero l'avrebbero potuta avere esercitando diligentemente e tempestivamente i poteri agli stessi spettanti (ex plurimis, Sez. appello Sicilia, n. 64/2024; Sez. I/A, n. 43/2020; id. n. 141/21; id. n. 334/2021; Sez. III/A, n. 638/2015).

Alla stregua di queste premesse, non è utilmente invocabile dalla difesa la data del 30.11.2016, in cui la GdF, a conclusione della verifica fiscale, disponeva il sequestro della documentazione extracontabile dell'appellante, né con la data del rilascio del nulla osta del P.M. penale, avvenuto in data 2.12.2016, in quanto la Procura regionale della Corte dei conti ha appreso della notizia di danno, con sufficiente grado di dettaglio, solamente con la ricezione della segnalazione di danno erariale da parte della GdF di Agrigento, avvenuta solamente il 4.4.2018. Per le medesime ragioni, non può invocarsi la conoscenza del fatto da parte dell'Agenzia delle entrate, destinataria del p.v.c. per l'avvio dell'accertamento fiscale (e non certo dell'azione risarcitoria, che non le compete).

La postergazione del termine di esordio al momento della scoperta del danno erariale (e, quindi, in un momento non anteriore al 4 aprile del 2018) si correla all'impossibilità oggettiva per il PM contabile e per l'amministrazione danneggiata (che ha escluso in atti la conoscenza del fatto anteriore all'azione della Procura regionale; cfr. all. 5 atto di

citazione) di acquisire contezza del danno e, quindi, di azionarlo tempestivamente in giudizio.

Ciò vale *a fortiori* nella fattispecie, in cui l'appellante, presso il proprio studio privato, svolgeva di fatto una occulta attività libero-professionale esterna, in patente violazione delle condizioni previste dalla autorizzazione all'intramoenia allargata, sviando l'amministrazione sull'esistenza di possibili situazioni di incompatibilità (cfr. note prot. n. 19570 del 26/03/2010 e prot. n. 5113 del 5 giugno 2010 richiamate dalla sentenza impugnata a pag. 36/38, cui si rinvia).

Assumendo, dunque, come *dies a quo* quello della ricezione della notizia di danno da parte della Guardia di finanza (4 aprile 2018), l'azione risulta certamente tempestiva, tenuto conto degli effetti interruttivi scaturenti dalla notifica al Moncada dell'invito a dedurre in data 1° aprile 2022.

4. Privo di pregio risulta il terzo motivo di appello, con il quale si censura la sentenza nella parte in cui ha ritenuto provato l'espletamento di attività libero professionale occulta da parte del Moncada sulla base del materiale probatorio versato in atti dalla Procura regionale, in tesi costituito da mere schede sui piani di cura dei pazienti, nonché di dichiarazioni di numerosi pazienti rese in sede di sommarie informazioni testimoniali ed acquisite dalla GdF in assenza di contraddittorio con l'odierno appellante.

4.1 La Sezione concorda con la valutazione del complessivo

quadro probatorio documentale ed indiziario operata dal Collegio di primo grado, dal quale emerge, con sufficiente grado di certezza, che il Moncada abbia chiesto l'autorizzazione all'esercizio di attività *intramoenia* allargata quale mero schermo per lo svolgimento dell'attività libero professionale occulta, totalmente estranea al regime autorizzativo concesso dall'ente.

Ciò risulta riscontrato ed ampiamente provato, innanzitutto, dalla documentazione extracontabile per gli anni 2010 e 2011, costituita da un "quadernone" di appunti del dott. Moncada in ordine alle prestazioni eseguite, invero costituente una vera e propria contabilità in nero.

In tale quaderno, rinvenuto dai militari durante gli accertamenti svolti, venivano annotate le prestazioni professionali rese, il nome del paziente nonché le somme riscosse e il periodo di riferimento.

A fronte di tali riscossioni, in genere in contanti (risulta anche un assegno postale riscosso in data 03.03.2011 per euro 1.700,00; cfr. doc. 1, pag. 117), registrate nella contabilità occulta, l'odierno ricorrente non ha fornito alcuna prova neppure circa la regolare emissione di ricevuta/fattura, come peraltro impostogli dall'autorizzazione all'attività intramuraria allargata.

L'anzidetto meccanismo occulto di esercizio dell'attività libero professionale, oltre che dal "quadernone", è comprovato dalle schede di piani di cura e dai pagamenti, che a loro volta trovano

importante riscontro anche nelle sommarie informazioni testimoniali rese alla P.G. da numerosi pazienti privati, le cui generalità sono state ricavate proprio dal suddetto quadernone (sentenza, pagg. 41- 43).

Tali audizioni a SIT, che avallano le ampie risultanze documentali in atti, costituiscono elementi probatori che ben possono essere traslati davanti al giudice contabile, per il regime di circolazione degli elementi probatori tra vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari (orientamento costante: ex plurimis, cfr. Sez. App. Sicilia n. 87/2024, id. n. 120/2000, Sez. III/A n. 240/2000, 13/2019, 310/2018, Sez. I/A, n. 60/2017, 402/2018).

Tali elementi sono valutabili alla stregua non di una prova in senso tecnico, bensì di argomenti di prova ovvero di presunzioni ai sensi degli articoli 2727 e 2729 del c.c. (ex plurimis, cfr. Sez. I/A, n. 536/2022 e n. 117/2017; Sez. III/A n. 21/2021), ferma restando la possibilità per le parti "che vi abbiano interesse di contrastare quei risultati discutendoli o allegando prove contrarie" (Cass. 3102/2002,11555/2013), secondo il tradizionale onere di riparto.

In base a dette prove, il Giudice forma il proprio libero convincimento, ex artt. 94 e 95 del cgc, fornendone adeguata motivazione (da ultimo v. Cass. n. 626 del 2016; Cass. n. 840

del 2015), che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie (Sez. appello Sicilia n. 83/2024; n. 24/2025).

Nella fattispecie, gli elementi provenienti dalle audizioni a SIT, rispetto alle quali non è stata richiesto contro esame testimoniale, suffragano univocamente ed inequivocabilmente le ampie risultanze documentali in atti.

Correttamente, peraltro, il Giudice di prime cure ha espunto dal danno accertato in primo grado i proventi di alcune prestazioni non incontrovertibilmente riconducibili ai periodi contestati (2010 e 2011).

5. Con il quarto motivo, l'appellante censura la qualificazione e la quantificazione del danno, correlato dalla Sezione di primo grado all'intero importo dei relativi compensi percepiti e non riversati alla P.A. datoriale ai sensi dell'art. 53, co. 7-bis del D.lgs. 165/2001. Secondo la difesa, nella fattispecie vi sarebbe un'attività del tutto incompatibile con il rapporto di lavoro esclusivo e, quindi, neanche autorizzabile, i cui proventi non avevano alcun titolo per confluire nel bilancio dell'ente, sì da concretare un danno da mancata entrata.

Tale argomentazione viene poi ripresa ed enfatizzata in successive note d'udienza che richiamano i principi di diritto affermati in sede nomofilattica dalla recente sentenza delle Sezioni riunite n. 1/2025.

5.1 Osserva il Collegio che, nel giudizio di primo grado, la Procura ha più volte messo in evidenza (cfr. atto di citazione, pag. 16 e 18) che l'attività in contestazione al dott. Moncada, essendo stata svolta in modo radicalmente occulto, non potrebbe qualificarsi come attività libero professionale in regime di "intramoenia allargata", ma *tout court* come attività libero professionale occulta, avendo totalmente esorbitato dai limiti autorizzativi; da qui la richiesta risarcitoria contenuta nell'atto di citazione, pari all'intero ammontare dei compensi ricevuti (e non solo al 10%, come per l'attività di intramoenia allargata assistita da autorizzazione).

Il convenuto, infatti, non si sarebbe limitato ad esercitare l'attività nel rispetto delle condizioni di legge omettendo unicamente il versamento di quanto dovuto all'A.S.P., ma avrebbe prestato la propria opera professionale radicalmente al di fuori del quadro legale, con la conseguenza che, solo se lo stesso avesse correttamente rilevato, fatturato e dichiarato all'erario le prestazioni rese utilizzando la modulistica fornita dall'Ente, avrebbe potuto invocare la limitazione di responsabilità alla percentuale di compensi prevista dal regolamento ALPI in vigore all'epoca dei fatti (cfr. sent. pag. 14).

Muovendo da queste premesse fattuali, pur in presenza di un'autorizzazione datoriale limitata allo svolgimento di attività intramuraria allargata, la Procura ha contestato lo svolgimento e il progressivo occultamento nel tempo di un'attività libero

professionale sostanzialmente di tipo extra murario, del tutto inibita – ossia non autorizzabile - al personale medico che, come il Moncada, aveva espressamente optato (a decorrere dall'1.1.2010) per il rapporto di lavoro esclusivo.

Nella fattispecie, la Procura, in presenza di attività contrassegnata da incompatibilità assoluta, ha ravvisato un danno da omesso riversamento del totale dei compensi indebitamente percepiti sulla base del mero richiamo all'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001.

La tesi accusatoria è stata accolta dalla sentenza qui impugnata, la quale ha ritenuto che il dott. Moncada ha svolto «attività professionale esterna a titolo oneroso assolutamente incompatibile con il rapporto di lavoro esclusivo di dirigente medico e con l'autorizzazione all'intramoenia allargata» (pag. 44 sent.), con la conseguenza che «essendo tale attività del tutto incompatibile con il rapporto di lavoro esclusivo e, quindi, non autorizzabile, l'intero importo dei relativi compensi non riversati alla P.A. datoriale va considerato come danno erariale ai sensi dell'art. 53, co. 7-bis del D.lgs. 165/2001» (ibidem pag. 46).

Su tali profili, non oggetto di appello incidentale, si incentra l'odierno thema decidendum.

5.2 Orbene, ritiene il Collegio che nella fattispecie difetti una norma di settore che imponga il riversamento all'Amministrazione dei corrispettivi da indebita attività libero professionale.

Tale norma, difatti, non è rinvenibile nell'art. 72, comma 7, della legge n. 448/1998 ("*I dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'esercizio della libera professione intramuraria non possono esercitare alcuna altra attività sanitaria resa a titolo non gratuito, secondo i criteri e le modalità previsti dal regolamento di cui al comma 9, ad eccezione delle attività rese in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza;* ***la violazione degli obblighi connessi alla esclusività delle prestazioni, l'insorgenza di un conflitto di interessi o di situazioni che comunque implichino forme di concorrenza sleale, salvo che il fatto costituisca reato, comportano la risoluzione del rapporto di lavoro e la restituzione dei proventi ricevuti a valere sulle disponibilità del fondo di cui al comma 6 in misura non inferiore a una annualità e non superiore a cinque annualità***"), né nell'art. 29 del regolamento dell'ASL (All. 9 dell'atto di citazione) che alla prima dà attuazione (il cui comma 1, lett. c, prevede che "*La violazione degli obblighi connessi all'esclusività delle prestazioni determina l'insorgenza di un conflitto di interessi che comunque implicano forme di concorrenza sleale e, salvo che il fatto costituisca reato,* ***comportano la risoluzione del rapporto di lavoro e la restituzione dei proventi ricevuti***").

I "proventi ricevuti", infatti, cui fanno riferimento entrambe le norme, non sono quelli relativi all'attività privata illecitamente svolta, bensì all'indennità di esclusività correlata all'opzione del

rapporto di lavoro esclusivo che inibiva a priori lo svolgimento di attività extra muraria, consentendo solo, previa autorizzazione (nella fattispecie fornita, ma del tutto elusa) quella di tipo intramuraria allargato.

Orbene, fermo restando il radicale conflitto di interessi e l'attività di concorrenza sleale nei confronti dell'Azienda di appartenenza, l'amministrazione, nel caso in esame, non ha titolo per diventare creditrice degli importi indebitamente ricevuti quale corrispettivo dell'attività libero professionale indebitamente svolta, in totale esorbitanza dai limiti autorizzati.

Né la norma che impone il riversamento, in presenza di attività assolutamente incompatibile, può essere rinvenuta direttamente nell'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001, come opinato dal Giudice di prime cure.

Osta a tale interpretazione l'autorevole chiarimento delle Sezioni riunite, che con la recente sentenza n. 1/2025 hanno osservato che <<*con l'autorizzazione l'amministrazione provvede, in via preventiva, e su istanza dell'interessato, alla rimozione di un limite legale posto all'esercizio di un'attività, in via di principio, assentibile.*

Lo svolgimento di attività non autorizzate (ma autorizzabili) costituisce violazione di specifici "obblighi", di natura sia informativa che di riversamento dei compensi percepiti.

Lo svolgimento di attività assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico comporta, viceversa, la violazione

di uno specifico "dovere" di esclusività.

Qui la valutazione sul potenziale conflitto di interesse o sulla lesività del comportamento delle attività assolutamente vietate è effettuata ancora prima dall'ordinamento; viene fatta risalire a monte, al momento stesso, in cui tali attività sono declinate dal legislatore tra quelle assolutamente incompatibili con lo status di dipendente pubblico.

Tale è la previsione, più volte richiamata, dell'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957 (…),>> (ibidem), cui l'art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 fa espresso rinvio, il quale vieta, tra l'altro, esercizio di commercio o industria, di professioni o impieghi alle dipendenze di privati, l'accettazione di cariche in società costituite a fine di lucro o enti, tranne quelli per le quali la nomina è riservata allo Stato.

Nel caso di attività intramuraria allargata, la normativa interna (regolamento ALPI, art. 55 e ss., in atti), richiamata nell'atto di autorizzazione, elenca chiaramente le prescrizioni entro cui la stessa è assentita (in termini di volumi prestazionali, impegno orario complessivo, tariffe, registrazione contabile dei compensi, quota e tempistiche di riversamento all'ASL di appartenenza, ecc.; cfr. ante, pag.), prescrizioni valicate le quali l'attività professionale è *ex lege* assolutamente incompatibile con il regime lavorativo prescelto ed in radicale conflitto d'interessi con l'amministrazione.

Ciò rende inutile, già sul piano logico, qualsiasi autorizzazione

(tesa a rimuovere un limite legale all'esercizio di un'attività assentibile), in quando l'attività è radicalmente inibita *ex lege*, ossia impinge direttamente sul dovere di esclusività previsto dall'art. 98 della Costituzione: la valutazione sul possibile conflitto di interesse (art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/01), sulla lesività del comportamento, nonché sulla necessità di preservazione delle energie lavorative ai fini del buon andamento dell'azione amministrativa è già fatta a monte dal legislatore, nel senso della preclusione assoluta delle attività ivi elencate.

Muovendo da questi presupposti, le Sezioni riunite hanno concluso 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*" (Ibidem).

Nel caso in esame, la sentenza, dopo aver correttamente accertato nella fattispecie in esame la presenza di un'attività assolutamente incompatibile (di tipo libero professionale extra moenia), ha indebitamente ritenuto provato un danno da mancata entrata per l'Ente in assenza di specifici obblighi

legislativi che imponessero il riversamento dei proventi privati indebitamente ricevuti, non potendo a tal fine soccorrere la norma generale contenuta nell'art. 53, comma 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001 (la quale, come chiarito, opera esclusivamente per le attività autorizzabili, ossia in regime di incompatibilità relativa).

Il Collegio, in linea con la giurisprudenza delle Sezioni centrali d'appello (Sez. I/A n. 41/2025, 42/2025, 70/2025, 72/2025, 78/2025, 79/2025; Sez. III/A n. 22/2025, 40/2025, 66/2025, 75/2025, 79/2025, 84/2025, 108/2025; Sez. II/A n. 112/2025), intende dare continuità al principio di diritto affermato dalle Sezioni riunite con la sentenza n. 1/2015, qui condiviso.

5.2 Né può validamente sostenersi, a suffragio di un'ipotetica applicabilità dell'art. 53, comma 7 bis anche alle attività assolutamente incompatibili, che, diversamente opinando, il fatto obiettivamente più grave (lo svolgimento di attività assolutamente incompatibile ex art. 60 del d.P.R. n. 3/1957) resterebbe illogicamente soggetto a conseguenze più lievi di quelle normativamente previste per condotte meno gravi (qual è lo svolgimento di attività relativamente incompatibile e autorizzabile).

Siffatto assunto non è condivisibile per un duplice ordine di ragioni.

Innanzitutto, da un punto di vista metodologico, le conseguenze

lato sensu "afflittive" scaturenti da una condotta illecita (nella fattispecie, da attività assolutamente incompatibile) devono essere espressamente previste dalla legge e non possono certo essere reperite direttamente da normative regolanti fattispecie non assimilabili (art. 53, comma 7 bis, relativo ad incompatibilità relativa), in nome di una presunta logica di sistema (secondo cui il riversamento dovrebbe valere *a fortiori* per la fattispecie più grave, anche se in essa non contemplato).

Difatti, laddove il Giudice riscontri una presunta illogicità e disparità di trattamento afflittivo tra due diverse normative (nella fattispecie, l'art. 60 del TU n. 3/57 e l'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/01), è tenuto a sollevare incidente di costituzionalità, non potendo certo dilatare *ultra vires* la portata applicativa di norme *lato sensu* afflittive, insuscettibili di applicazione analogica *in malam partem*.

Ma vi è di più.

Ampliando lo spettro d'indagine, se si considera l'intero trattamento afflittivo, non solo risarcitorio, non è ravvisabile, a giudizio di questa Corte, alcun trattamento più favorevole per condotte connotate da incompatibilità assoluta: per queste ultime, infatti, l'art. 60 del TU 3/57 prevede la risoluzione del rapporto di lavoro (confermato, nella fattispecie, dall'art. 72, comma 7, della legge n. 448/1998, senza necessità di previa diffida).

In aggiunta alla sanzione espulsiva da parte del datore di lavoro

– ovviamente non contemplata per l'incompatibilità relativa -, sono astrattamente azionabili una serie di possibili fattispecie risarcitorie esulanti da quella di cui all'art. 53, comma 7 bis da parte dell'Attore pubblico, onerato della relativa allegazione e prova "*anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti*" (SSRR n. 1/2015, cit.).

In questo contesto, potrebbe, ad esempio, collocarsi il danno da lesione del sinallagma contrattuale arrecata con condotte contrarie ai doveri d'ufficio (che, laddove provato, condurrebbe alla restituzione di una o più voci del trattamento economico ricevuto, a seconda della gravità della lesione stessa), ovvero quella per danno da disservizio (laddove vi sia comprovata sottrazione di energie lavorative con minor resa nell'attività retribuita), per danno d'immagine (in presenza dei presupposti di legge; cfr. Sez. app. Sicilia n. 101/2024 e 66/2025), per danno da concorrenza sleale (commisurato, ad es., alle mancate entrate da ticket che l'Azienda ha subito per l'indebito sviamento dei pazienti), ecc..

Restano salve, inoltre, ulteriori ipotesi azionabili nei confronti dei soggetti chiamati *ex lege* a vigilare e a adottare tempestivamente le sanzioni (*in primis*, quella espulsiva).

Anche in questo frangente, dunque, trova condivisione quanto osservato dalle Sezioni riunite, laddove hanno nettamente escluso profili di discriminazione derivanti <<*dalla non*

applicazione della disciplina del riversamento anche alle situazioni di incompatibilità assoluta, in quanto riferite ad incarichi non autorizzabili, trattandosi di fattispecie decisamente diverse e come tali meritevoli di precipua disciplina>>, per le quali <<*la particolare gravosità delle misure che possono essere disposte in seguito al giudizio di responsabilità (restituzione degli emolumenti percepiti per l'attività esclusiva, ivi compresa l'indennità ad essa collegata), nonché di quelle decise in sede disciplinare, escludono che si possa parlare di una situazione di maggiore favore, sotto il profilo economico*>> (SSRR n. 1/2025, cit.).

6. Muovendo dalle considerazioni che precedono, vanno disattese, già per difetto di rilevanza, le richieste di rimessione di incidente di costituzionalità avanzate con riferimento all'art. 53, comma 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001, non applicabile alla fattispecie in esame.

7. Merita conferma, invece, la condanna inflitta in primo grado per il risarcimento del danno da indebita percezione dell'indennità di esclusiva (€ 5.041,28), cui l'appellante non aveva diritto, avendo nettamente esorbitato dai limiti di autorizzazione all'intramoenia allargata (al punto da trasmodare in attività di extramoenia, incompatibile con la percezione dell'emolumento in questione), sì da esporsi alle conseguenze restitutorie (in favore del fondo per l'esclusività del rapporto dei dirigenti del ruolo sanitario che hanno optato per l'esercizio

della libera professione intramuraria) previste dall'art. 72, comma 6, legge n. 448/98.

Tale voce risarcitoria, peraltro, non è neanche contestata nel merito dalla difesa, che la considera come "l'unica posta di danno per la quale può ritenersi assolto l'onere di allegazione e prova gravante sulla Procura".

In parte qua, la sentenza impugnata merita dunque conferma.

8. Conclusivamente, disattesa ogni contraria richiesta ed eccezione, in parziale accoglimento dell'appello, la sentenza impugnata va riformata nella parte relativa alla condanna al risarcimento di euro 70.270,00 per mancato riversamento di compensi libero professionali esterni percepiti negli anni 2010-2011 a fronte di attività assolutamente incompatibile, mentre va confermata per il resto.

9. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in favore dello Stato come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello e, per l'effetto, condanna il dott. Moncada Giovanni, generalizzato in epigrafe, al pagamento in favore dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Agrigento della somma complessiva di € 5.041,28, oltre accessori come da sentenza impugnata.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio in favore dello Stato, che si liquidano in euro 176,00

(centosettantasei/00).

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 9 ottobre 2025.

Il relatore	**Il Presidente f.f.**
(dott. Francesco Albo)	*(dott. Giuseppe Colavecchio)*
Firma digitale	Firma digitale

Depositata in Segreteria.

Palermo, 23/10/2025

Il Funzionario Preposto

(Pietra Allegra)