SENT- 22/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Giuseppina MAIO	Presidente
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere relatore
Antonio PALAZZO	Consigliere
Marco FRATINI	Consigliere
Carola CORRADO	Primo Referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello iscritti al **n. 59646** del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria n. 94, depositata il 18 novembre 2021;

promossi da:

- **CALAFIORE Riccardo,** c.f.: CLFRCR52D11E256Q, nato a Gubbio (PG), l'11.4.1952 e residente in Perugia, alla Via della Treggia n. 8, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avvocati Francesco A. De Matteis, c.f.: DMTFNC63S30A281D e Marcello Cardi, c.f.: CRDMCL63R18D708M, i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e le notifiche relative al processo al fax n. 075/5098022 (Avv. Francesco A. De Matteis) oppure agli indirizzi pec

francescoaugusto.dematteis@avvocatiperugiapec.it e marcellocardi@ordineavvocatiroma.org e presso il secondo dei quali (Avv. Marcello Cardi), l'appellante elegge domicilio, ai fini del presente grado di giudizio, in Roma, al Viale B. Buozzi n. 51;

- *Appellante principale* -

- **COACCIOLI Stefano,** c.f.: CCCSFN55A19L117W, nato a Terni il 19.01.1955 e ivi residente al Viale Cesare Battisti n. 153, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli Avvocati Massimo Rossini, c.f.: RSSMSM71M29G478S e Antonio Coaccioli, c.f.: CCCNTN51S03I660L ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questo ultimo, in Perugia, alla Piazza Alfani n. 4, i quali dichiarano che le comunicazioni e le notificazioni nel corso del procedimento potranno essere effettuate ai procuratori domiciliatari Avvocati Massimo Rossini e Antonio Coaccioli, a mezzo ufficiale giudiziario, allo studio dei medesimi, rispettivamente in Via della Filanda n. 33 e in Piazza Alfani n. 4, ai rispettivi numeri di fax: 075/5001896 e n. 075/5735676 o agli indirizzi pec: massimo.rossini@avvocatiperugiapec.it, coaccioli@pec.studiocoaccioli.it;

- *Appellante incidentale* -

- **GALASSE Sergio,** c.f.: GLSSRG57L28F567A, nato a Pollenza (MC), il 28.7.1957 e residente in Terni, alla Via Domenico Giannelli n. 85, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli Avvocati Carlo Moroni, c.f.: MRNCRL57S08L117A e Fabrizio Garzuglia, c.f.: GRZFRZ71R29I921R, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, alla Via Panama n. 86; pec: carlo.moroni@ordineavvocatiterni.it e

fabrizio.garzuglia@ordineavvocatiterni.it; difensori dichiarano di voler ricevere tutte le notifiche relative al presente procedimento agli indirizzi pec sopra indicati;

- *Appellante incidentale* -

Contro

- **Procura Regionale presso la Corte dei conti – Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria;**
- **Procura Generale presso le Sezioni Giurisdizionali Centrali della Corte dei conti;**

- *Appellate* -

VISTI gli atti d'appello;

VISTI gli altri atti e documenti di causa;

UDITI, nell'udienza del 29 gennaio 2025, svolta con l'assistenza del segretario, Dott.ssa Alessia Spirito - data per letta la relazione del relatore Cons. Giuseppina Mignemi - l'Avv. Francesco De Matteis, per l'appellante principale Riccardo Calafiore; l'Avv. Massimo Rossini per l'appellante incidentale Stefano Coaccioli; l'Avv. Fabrizio Garzuglia per l'appellante incidentale Sergio Galasse; il Pubblico ministero, V.P.G. Cons. Attilio Beccia;

FATTO

1. Con la sentenza n. 94 del 18 novembre 2021, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria condannava, a titolo di dolo, i soggetti di seguito indicati, all'epoca dei fatti medici ospedalieri specialisti, dipendenti, a tempo pieno ed in regime di esclusività, dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni:

- Riccardo Calafiore, al pagamento, in favore dell'Azienda Ospedaliera

"Santa Maria" di Terni, di euro 59.694,32;

- Stefano Coaccioli, al pagamento, in favore dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni, di euro 63.661,70, "*considerata una riduzione dell'addebito del 20%.*";
- Sergio Galasse, al pagamento di complessivi euro 60.086,89, di cui euro 14.923,58 in favore dell'Azienda USL Umbria 2 ed euro 45.163,31 in favore dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni;

somme aumentate della "*rivalutazione monetaria secondo l'indice Istat e interessi sulla somma rivalutata dalla data di pubblicazione della sentenza sino all'effettivo soddisfo*", per il danno derivato alle ridette amministrazioni dalla indebita percezione dell'indennità di esclusività, in relazione all'attività professionale *extra-moenia*, prestata in uno studio medico convenzionato con il S.S.N. e organizzato in forma di U.C.P. (unità di cure primarie), presso la struttura denominata "Cittadella della Salute", sita in Civita Castellana (VT), alla Via Petrarca s.n.c., senza l'autorizzazione dell'Amministrazione sanitaria di rispettiva appartenenza.

2. La Procura territoriale, all'esito dell'istruttoria, avviata sulla base dell'informativa della Guardia di Finanza n. 0301663 del 16.7.2020, aveva citato in giudizio i tre medici.

Secondo la prospettazione dell'Organo inquirente, Riccardo Calafiore, Professore associato di Endocrinologia dell'Università degli Studi di Perugia, preposto, a decorrere dal 1° febbraio 2009, alla Direzione della Struttura Semplice Dipartimentale Universitaria di Andrologia ed Endocrinologia della Riproduzione presso l'Azienda Ospedaliera 'Santa Maria' di Terni, con rapporto di lavoro a tempo pieno ed esclusivo, avrebbe svolto la propria

attività professionale presso la struttura denominata "Cittadella della Salute", sita in Civita Castellana (VT), alla Via Petrarca s.n.c, prima in assenza di autorizzazione allo svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria (A.L.P.I.) e, poi, in forza di un'autorizzazione illegittima, nel periodo dal 1° gennaio 2015 al 30 aprile 2019.

L'autorizzazione A.L.P.I. del 9.4.2019 prot. n. 26976, rilasciata al dott. Calafiore, infatti, sarebbe stata accordata, a seguito di dichiarazioni non veritiere prodotte dal medico, in violazione delle norme primarie e secondarie di settore, che, asseritamente, non consentivano, ai medici specialisti in rapporto di esclusiva, l'esercizio della professione in strutture organizzate in forma di Unità di cure primarie (U.C.P.), convenzionate con il S.S.N., in cui non operassero solo professionisti dipendenti in regime di esclusività.

L'attività professionale *extra-moenia* svolta dal Calafiore in assenza di autorizzazione avrebbe reso indebita la percezione dell'indennità di esclusività, calcolata, per il periodo in discussione, in euro 59.694,32, al lordo degli oneri di legge, costituente la misura del danno erariale arrecato all'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni.

La Procura regionale, poi, contestava la stessa tipologia di danno al dott. Sergio Galasse, dal 1° giugno 1992 al 17 gennaio 2016, dipendente, con rapporto di lavoro a tempo pieno ed esclusivo, dell'Azienda U.S.L. Umbria 2, in qualità di dirigente medico di chirurgia generale e trasferito, dal 18 gennaio 2016, presso l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni, con funzioni di dirigente medico in rapporto esclusivo, con incarico di alta professionalità.

Anche in tal caso, il medico avrebbe svolto, nel periodo di riferimento, presso il ridetto Studio, attività professionale in assenza della necessaria

autorizzazione, mai richiesta né all'A.U.S.L. Umbria 2, né all'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni, percependo, quindi, indebitamente l'indennità di esclusività e recando un danno alle amministrazioni di appartenenza pari a complessivi euro 60.086,89, al lordo degli oneri di legge, da ripartirsi in proporzione tra la A.U.S.L. Umbria 2 (dal 1° gennaio 2015 al 17 gennaio 2016) e l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni (dal 18 gennaio 2016 al 30 aprile 2019).

Infine, la Procura aveva citato in giudizio anche il dott. Stefano Coaccioli, Professore associato di Medicina interna dell'Università degli Studi di Perugia, preposto, a decorrere dal 1° gennaio 2005, alla Direzione della Struttura Complessa Universitaria di Clinica Medica Generale e Terapia Medica, in rapporto esclusivo, con incarico di alta professionalità.

Dalle indagini, sarebbe emerso che il medico avrebbe visitato pazienti dal dicembre 2015, presso l'U.C.P. di via Petrarca, in Civita Castellana (VT), in assenza di una valida autorizzazione A.L.P.I.

Secondo la prospettazione della Procura, infatti, sia l'autorizzazione del 28 ottobre 2016, rilasciata con la delibera n. 38914/2016, sia quella successiva, di cui alla delibera n. 7829/2019, sarebbero da ritenersi illegittime, poiché accordate in violazione della disciplina di settore, per le medesime ragioni innanzi esposte con riguardo alla autorizzazione rilasciata al Calafiore, a seguito delle attestazioni relative alla connotazione della Struttura, ritenute non veritiere.

Anche in tal caso, quindi, il medico, dal 1° gennaio 2015 al 30 aprile 2019, avrebbe indebitamente percepito l'indennità di esclusività, per complessivi euro 79.577,12, al lordo degli oneri di legge; somma costituente danno erariale

recato all'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni.

Secondo la Procura, inoltre, i suddetti medici, considerato che, all'interno dello Studio medico di medicina generale convenzionato con il S.S.N. e organizzato nella forma dell'U.C.P., svolgevano la loro professione anche medici non dipendenti dal S.S.N. o dipendenti non in regime di esclusività, avrebbero violato, oltre il divieto di esercitare l'attività libero professionale in spazi privati convenzionati col S.S.N., previsto dall'art. 4, c. 7, della legge n. 412 del 1991, anche il divieto di cui al punto f) del decreto del Commissario *ad acta* della Regione Lazio n. U00440 del18.12.2014, recante le "*Nuove linee guida regionali sull'A.L.P.I.*" e previsto dalla legge n. 189 del 2012, di esercitare l'attività libero-professionale presso studi professionali collegati in rete, considerato che l'elemento caratterizzante delle U.C.P. è proprio il collegamento in rete, che consente la condivisione dei dati relativi ai pazienti di tutti i medici facenti parte l'unità.

3. La Sezione territoriale, rigettate l'eccezione di incompetenza territoriale e la richiesta di sospensione del giudizio in attesa delle determinazioni del giudice penale, riteneva sussistente la responsabilità, a titolo doloso, dei tre medici specialisti, per avere indebitamente percepito l'indennità di esclusività, avendo, i predetti, nel periodo in contestazione, esercitato l'attività professionale senza la necessaria autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza o con una autorizzazione illegittimamente ottenuta mediante false attestazioni relative alla tipologia di struttura presso la quale era svolta detta attività.

Condannava, quindi:

- Calafiore a risarcire il danno di € 59.694,32, in favore dell'Azienda

Ospedaliera “Santa Maria” di Terni;

- Galasse a risarcire il danno di euro 60.086,89, di cui euro 14.923,58 (per il periodo di lavoro prestato sino al 18 gennaio 2016) in favore dell’Azienda USL Umbria 2 ed euro 45.163,31 (per il periodo successivo), in favore dell’Azienda Ospedaliera “Santa Maria” di Terni;

- Coaccioli a risarcire il danno di euro 63.661,70, pari all’80% del danno richiesto dalla Procura, quantificato in via equitativa, tenuto conto che gli emolumenti percepiti dai pazienti venivano fiscalmente documentati attraverso l’emissione di fatture del blocchetto intestato all’Azienda Ospedaliera “Santa Maria” di Terni e rendicontati in modo trasparente.

4. Avverso la predetta sentenza, proponeva appello Riccardo Calafiore, che, con il primo motivo, titolato “*Error in procedendo. In via preliminare. Incompetenza territoriale*”, riproponeva l’eccezione di incompetenza territoriale della Sezione umbra in favore della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio, ritenendo applicabile l’art. 18, c. 1, lett. b), c.g.c., in base al quale il radicamento della competenza nel luogo del fatto doloso farebbe riferimento al momento della commissione della condotta, nel caso realizzatasi nel Lazio, e non al luogo di produzione del connesso evento dannoso.

Con il secondo motivo, titolato “*Error in iudicando. In subordine e nel merito. Inammissibilità e, comunque, infondatezza della domanda attorea con riguardo all’elemento oggettivo.*”, l’appellante censurava le statuizioni della sentenza impugnata, sostenendo che la contestata violazione dell’obbligo di esclusività sarebbe condizione necessaria, ma non sufficiente a sorreggere una domanda di condanna al risarcimento, consistente nella refusione delle somme

percepite a titolo di indennità di esclusiva, essendo necessario che l'antigiuridicità della condotta fosse accompagnata anche dall'allegazione e dalla prova del danno erariale causato dalla violazione del divieto. Nella vicenda esaminata, ad opinione dell'appellante principale, difettava la prova di un concreto danno subito dall'Amministrazione o, almeno, un grave squilibrio nel rapporto sinallagmatico.

Inoltre, la sporadicità delle prestazioni effettuate non avrebbe consentito di considerare integrato un reale *vulnus* al vincolo di esclusività e, d'altro canto, la Procura non avrebbe dimostrato la continuità e sistematicità, necessarie perché le condotte potessero considerarsi realmente lesive.

Sarebbero state, poi, veritiere le dichiarazioni rese dal medico per ottenere l'autorizzazione del 9.4.2019, sul modello standard "*MOD- UdP CUP ALPI 01*", disciplinato dalla delibera direttoriale n. 447/2015, che richiamava l'art. 2 del d.l. n. 158 del 2012, non con riguardo all'enunciato della lett. d), cui farebbe riferimento implicitamente la sentenza n. 94/2021, ma solo ed esclusivamente a quello di cui alla lett. b), che autorizza le strutture pubbliche *"... nelle quali risultino non disponibili gli spazi per l'esercizio dell'attività libero professionale ...*" ad adottare un programma sperimentale che preveda lo svolgimento delle stesse attività, in via residuale, *"... presso gli studi privati dei professionisti collegati in rete ...*".

Pertanto, la mancata indicazione, quale luogo di esercizio, dell'organizzazione della struttura privata di Civita Castellana in forma di U.C.P. (il cui elemento caratterizzante è proprio il collegamento in rete) non integrava una falsa dichiarazione (o, addirittura, una condotta truffaldina penalmente rilevante), perché il Calafiore avrebbe chiesto il rilascio di un'autorizzazione proprio per

accedere ad una convenzione avente ad oggetto l'esercizio dell'attività presso uno studio privato collegato in rete.

Infine, non risultava comprovato alcun danno all'Amministrazione di appartenenza, considerato che Calafiore, svolgendo qualche prestazione di consulenza presso la "Cittadella della Salute" solo poche volte - e sempre di sabato - nell'arco del quinquennio 2015-2019, avrebbe, comunque, regolarmente e puntualmente adempiuto a tutti i propri doveri nei confronti dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni, cui nulla ha sottratto in termini di quantità e qualità delle prestazioni dovute in base al contratto in essere.

Con il terzo motivo, titolato: "*Error in iudicando. Sempre in subordine e nel merito. Inammissibilità e, comunque, infondatezza della domanda attorea con riguardo all'elemento soggettivo*", l'appellante censurava la sentenza impugnata, nella parte in cui aveva ritenuto sussistente la connotazione dolosa della condotta.

In particolare, sarebbe applicabile l'art. 21, c. 1, del d.l. n. 76 del 2020 - ritenuta norma di natura processuale, entrata in vigore prima della notifica dell'invito a dedurre (30.7.2020) - e, quindi, la Procura avrebbe dovuto provare che il Calafiore aveva agito con la concreta volontà di arrecare danno all'Azienda Ospedaliera, ma, invece, a tanto non avrebbe provveduto.

In ogni caso, pure a ritenere inapplicabile la novella, la sussistenza del dolo doveva ritenersi sprovvista di prova, avendo il medico agito nella convinzione, confortata dalla presenza presso la "Cittadella della Salute" di diversi colleghi in posizione analoga alla sua, di rispettare la normativa vigente, nella misura in cui questa, almeno in via di principio, consentiva anche al medico a tempo

pieno di svolgere, sporadicamente, senza autorizzazione preventiva, anche attività esterne retribuite, alla sola condizione - nella specie, incontestabilmente rispettata - di non compromettere i propri doveri nei confronti della struttura pubblica di appartenenza.

Prova ne sarebbe che, venuto a conoscenza del decreto di acquisizione documentale emesso dalla Procura della Repubblica di Viterbo, il Calafiore aveva subito chiesto l'autorizzazione A.L.P.I.

L'episodicità ed eccezionalità delle condotte escludevano pure la configurabilità della colpa grave.

Con il quarto motivo, l'appellante lamentava l'"*Error in iudicando. In ulteriore subordine e nel merito. Erroneità della quantificazione del danno posto a carico dell'odierno appellante.*".

La Sezione territoriale, pure avendo affermato che l'importo del risarcimento doveva essere quantificato al netto degli oneri fiscali e previdenziali, aveva poi condannato il medico al pagamento di euro 59.694,32, corrispondente a tutto quanto percepito dall'appellante a titolo di indennità di esclusiva nei cinque anni, dal 2015 al 2019.

Inoltre, posto che l'indennità di esclusiva era corrisposta a cadenza mensile, dal danno da risarcire avrebbero dovuto essere scomputate le numerose mensilità in cui il Calafiore non avrebbe eseguito alcuna prestazione presso la "Cittadella della Salute".

Più in generale, l'episodicità e la sporadicità della sua presenza - sempre e solo di sabato - presso la struttura di Civita Castellana erano incompatibili con una condanna a risarcire l'Azienda Ospedaliera per tutte le mensilità tra il 2015 ed il 2019, imponendo un deciso ridimensionamento dell'importo.

Con il quinto motivo, titolato "*Error in iudicando. In estremo subordine. Potere riduttivo*", l'appellante chiedeva l'esercizio del potere riduttivo.

Rassegnava, quindi, le seguenti conclusioni: "*Voglia l'Ecc.ma Corte intestata, Sezione designanda, accogliere il su esteso atto di citazione in appello ed annullare e/o riformare la sentenza n. 94 del 23.6.2021, depositata in Segreteria il 18.11.2021 e notificata il 22.11.2021, nella parte in cui, con essa, la Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Umbria lo ha condannato al risarcimento, in favore dell'Azienda Ospedaliera di Terni, della somma di € 59.694,32, oltre a rivalutazione monetaria ed interessi legali da quantificarsi come in motivazione, nonché alla refusione delle spese di giudizio, liquidate in complessivi € 1.677,10 ed, in particolare:*

*- **in via preliminare**, in annullamento e/o riforma di quanto statuito al par. 1) della parte in diritto della sentenza n. 94/2021, accertare e dichiarare l'incompetenza territoriale della Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Umbria, con ogni conseguente statuizione;*

*- **in subordine e nel merito**, in annullamento e/o riforma di quanto statuito ai parr. 3), 4), 5), 6), 7), 8), 9), 10), 11), 16), 17), 18) e 19) della parte in diritto della sentenza n. 94/2021, accertare e dichiarare l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'originaria domanda attorea per insussistenza dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo, mandando assolto il Prof. Riccardo Calafiore da ogni addebito;*

*- **in ulteriore subordine e nel merito**, in annullamento e/o riforma di quanto statuito al par. 11) della parte in diritto della sentenza n. 94/2021, rideterminare, nella denegata ipotesi di condanna, l'importo a carico del Prof. Riccardo Calafiore;*

*- **in estremo subordine**, in annullamento e/o riforma di quanto statuito al par. 15) della parte in diritto della sentenza n. 94/2021, concedere al Prof. Riccardo Calafiore, sempre in denegata ipotesi di condanna, il beneficio della riduzione dell'addebito.*

In ogni caso, con vittoria di spese e compensi di entrambi i gradi di giudizio (...).".

5. Avverso la medesima sentenza, proponeva appello Stefano Coaccioli, che, con il primo motivo, riproponeva l'eccezione di incompetenza territoriale della Sezione umbra.

Con il secondo motivo, censurava la pronuncia impugnata per avere negato la sospensione del giudizio erariale, in attesa delle determinazioni del giudice penale, ai sensi dell'art. 106 c.g.c., considerato che, al momento della proposizione dell'appello, era intervenuto il rinvio a giudizio dello stesso.

Con il terzo motivo, lamentava l'"*omessa applicazione del principio «compensatio lucri cum damno» - non corretta valutazione del periodo di permanenza del Prof. Coaccioli all'interno della struttura Convenzionata - non corretta quantificazione delle somme eventualmente da risarcire - illogicità della motivazione.*".

Secondo la prospettazione dell'appellante, considerato che ogni somma percepita dai pazienti veniva fiscalmente documentata e rendicontata all'Azienda Ospedaliera, la Sezione territoriale avrebbe riconosciuto la responsabilità del Coaccioli solo a titolo di colpa grave e ciò aveva consentito l'applicazione del potere riduttivo, nella misura del 20% della somma contestata dalla Procura, in tal modo ritenendo che "*la predetta responsabilità venisse calibrata tenendo in considerazione anche i vantaggi ottenuti dalla*

Pubblica Amministrazione originati dalla medesima condotta illecita ritenuta causativa del danno erariale dedotta nel giudizio di responsabilità (art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, (nel testo novellato dall'art. 17, comma 30-quater, lett. a, del d.l. n. 78/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c, del d.l. n. 103/2009, convertito in legge n. 102/2009). (...)" (Appello, pag. 11).

Inoltre, risultava documentato che aveva iniziato a visitare presso la struttura "Cittadella della Salute", sita in Via Petrarca, nel gennaio 2016 e non aveva, invece, visitato dal 2017 al gennaio 2019.

Quindi, aveva agito in buona fede, sulla base di una autorizzazione rilasciata dall'Azienda Ospedaliera, ritenuta assolutamente legittima, usufruendo di una stanza caratterizzata dalla sola presenza di una scrivania, una poltrona, due sedie e il lettino da visita, dove poter appoggiare i propri strumenti per il tempo strettamente necessario per le visite dei propri pazienti, rimanendo di fatto un mero occupante di uno spazio messo a sua disposizione, con una frequenza del tutto sporadica, solo in alcuni giorni del 2016.

Pertanto, non vi sarebbe stata alcuna violazione dell'obbligo di esclusiva tale da compromettere il sinallagma contrattuale e, conseguentemente, non sussisterebbe alcun danno e, comunque, non troverebbe adeguata giustificazione la misura dello stesso individuata nella pronuncia impugnata.

Con il quarto motivo, l'appellante lamentava la ritenuta sussistenza dell'elemento soggettivo, pure se asseritamente degradato a colpa grave, evidenziando, sul punto, la contraddittorietà della sentenza.

Comunque, gli elementi del compendio probatorio sarebbero dimostrativi della buona fede dell'appellante, anche nella prospettiva dell'art. 21, c. 1, del

d.l. n. 76 del 2020, che si vorrebbe applicabile al caso di specie, in quanto ritenuto norma di natura processuale.

Rassegnava, quindi, il Coaccioli, le seguenti conclusioni: "*Voglia l'Ecc.ma* ***Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello****, accogliere il presente atto di appello ed annullare e/o riformare la sentenza n. 94 del 23.06.2021, depositata in segreteria il 18.11.2021 e notificata in data 22.11.2021.*

In via preliminare*: in annullamento e/o riforma della sentenza di quanto statuito al par. 1) della parte in diritto della sentenza n. 94/2021, accertare e dichiarare l'incompetenza territoriale della Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per l'Umbria con ogni conseguente statuizione.*

Ulteriormente in via preliminare: *rilevata l'identità del fatto avente la medesima causa petendi, stesso petitum e connessione istruttoria con quello oggetto del procedimento penale RGNR 1815/2020, sospendere il presente procedimento ai sensi dell'art. 106 c.d.g. quantomeno nei limiti temporali di cui al secondo comma.*

In via principale e nel merito*: in annullamento e/o riforma, accertato e dichiarato che in capo alla condotta del Prof. Coaccioli non è possibile ascrivere alcuna responsabilità erariale, sotto nessuna forma, rilevata altresì la mancanza di un danno erariale, per le ragioni espresse al punto n. 3) e 4) o quantomeno di qualsiasi prova che lo quantifichi dettagliatamente, riformare integralmente la sentenza emessa dalla Core dei Conti per l'Umbria, respingendo la domanda attorea.*

In via subordinata*:*

in annullamento e/o riforma della sentenza, accertata e dichiarata

l'insussistenza della prova circa la presenza del convenuto presso il poliambulatorio di Via Petrarca di Civita Castellana (VT) e quindi, della conseguente violazione del rapporto di esclusività con l'Azienda Ospedaliera di Terni per l'anno 2015, e nel periodo 2017/aprile 2019 per le ragioni sopra spiegate, respingere la conseguente domanda risarcitoria e per l'effetto rideterminare la minor somma dovuta dal convenuto a titolo di risarcimento danni limitatamente e relativamente all'anno 2016.

In via ulteriormente subordinata:

in annullamento e/o riforma della sentenza, preso atto che il Prof. Coaccioli non ha frequentato la struttura di Via Petrarca a Civita Castellana (VT) per il biennio 2017/2019 ridurre ulteriormente l'ammontare delle somme da corrispondere all'Azienda Ospedaliera di Terni, in ragione della inconsistente incidenza della condotta tenuta dal Prof. Coaccioli secondo il principio di equità nella misura massima possibile e comunque ben superiore alla riduzione del 20% ritenuta congrua dai Giudici di Primo grado.".

6. Avverso la medesima sentenza, proponeva, infine, appello Sergio Galasse, che, con il primo motivo, titolato "*Error in iudicando. Errata valutazione del presupposto di fatto. Difetto di motivazione*", lamentava che il giudice territoriale aveva erroneamente ritenuto che il medico, negli anni dal 2011 al 2013, avesse svolto attività libero-professionale in assenza di autorizzazione. Invece, il Galasse aveva ottenuto, nel 2011, dalla AUSL "Umbria 2", l'autorizzazione per l'esercizio della predetta attività presso lo studio di Civita Castellana, comunicando la prosecuzione della attività, con nota del 29.12.2012.

Con il secondo motivo, titolato "*Error in iudicando. Violazione del principio*

dell'onere della prova. Carenza ed illogicità di motivazione sotto ulteriore profilo", l'appellante lamentava il difetto di prova in ordine alla condotta contestata, considerato che l'accusa sarebbe fondata solo sul rapporto della Guardia di Finanza, non sufficiente a dimostrare la responsabilità erariale del medico.

Con il terzo motivo, titolato "*Error in iudicando. Errata valutazione della posizione del dott. Galasse. Difetto dell'elemento oggettivo. Carenza e contraddittorietà della motivazione sotto ulteriore profilo."*, evidenziava l'erroneità della pronuncia di primo grado, che aveva affermato la responsabilità erariale, senza che fosse accertato l'esercizio dell'attività *extra-moenia*, nel periodo 2015-2019; il percepimento di compensi; lo svolgimento di attività in violazione dell'esclusività del rapporto, prima con la ASL e, poi, con l'Azienda ospedaliera.

Con il quarto motivo, titolato "*Error in iudicando. Errata valutazione della fattispecie sempre in riferimento all'elemento oggettivo. Illogicità e contraddittorietà della motivazione*", il medico evidenziava come, nel caso, non sarebbe stato provato un danno erariale, in termini di distrazione di energie lavorative, con conseguente alterazione della sinallagmaticità del rapporto contrattuale intercorrente con l'Amministrazione.

Inoltre, non vi era prova della continuità dell'attività, che avrebbe potuto giustificare la quantificazione del danno commisurato all'intera indennità di esclusiva.

Peraltro, il Galasse non avrebbe svolto attività extra-muraria nei periodi in contestazione; non gli sarebbe stato contestato, né sarebbe emerso dagli atti di causa, che lo stesso avesse percepito compensi da alcun paziente.

Il medico, poi, avrebbe sempre adempiuto ai suoi doveri di servizio.

Con il quinto motivo, titolato "*Error in iudicando. Vizio da ultra-petizione. Illogicità della motivazione"*, l'appellante censurava la sentenza impugnata che avrebbe fatto riferimento alla circostanza della non autorizzabilità dell'attività libero-professionale presso la struttura di Civita Castellana, poiché convenzionata con il SSN.

Tale circostanza, per un verso, non sarebbe imputabile al Galasse e, comunque, non gli sarebbe mai stata contestata; in ogni caso, non sarebbe correlata alla violazione dell'obbligo di esclusiva.

Con il sesto motivo, titolato "*Error in iudicando. Difetto dell'elemento soggettivo*", l'appellante negava la sussistenza del dolo, mancando la dimostrazione della volontà dell'evento, ai sensi dell'art. 21, c. 1, del d.l. n. 76 del 2020.

Difetterebbe, poi, anche la colpa grave, considerato che il Galasse avrebbe prestato attività libero-professionale sulla base di una autorizzazione della AUSL "Umbria 2" del 29.11.2012, priva di scadenza temporale.

Con il settimo motivo, titolato "*Improcedibilità dell'azione. Sospensione del giudizio*", l'appellato chiedeva, per la prima volta in appello, la sospensione del giudizio erariale, in attesa degli esiti del processo penale e si associava alla eccezione di incompetenza territoriale sollevata da Calafiore e Coaccioli.

Rassegnava, quindi, le seguenti conclusioni: "*Voglia la Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Centrale di Appello accogliere il presente appello e, per l'effetto, annullare e/o riformare la sentenza della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria n. 94/2021 depositata il 19.11.2021, notificata il 22.11./2021 e, per l'effetto:*

- *dichiarare improcedibile l'azione della Procura Regionale presso la Corte dei conti Sez. Giuris. Regionale dell'Umbria, ovvero sospendere il presente giudizio;*
- *dichiarare la competenza territoriale della Corte dei conti Sez. Giurisd. Regionale del Lazio;*
- *nel merito rigettare tutte le domande proposte dalla Procura Regionale della Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria con atto di citazione del 3.12.2020, notificato il 14.12.2020 nei confronti del Dott. Sergio Galasse;*
- *in via subordinata nella denegata ipotesi di condanna, rideterminare in riduzione l'importo a carico del dott. Sergio Galasse in applicazione anche dell'art. 1226 c.c.;*
- *in via ulteriormente subordinata concedere nella denegata ipotesi di condanna del dr. Galasse il beneficio della riduzione dell'addebito,*

Con vittoria delle spese.".

7. Si costituiva in giudizio la Procura generale che, riassunti i fatti di causa, con riguardo all'appello di Calafiore, riteneva infondata l'eccezione di incompetenza territoriale.

La competenza, infatti, era da ritenersi correttamente radicata presso la Sezione umbra, dovendo, per "fatto dannoso", intendersi il combinato di condotta e danno, che non rileverebbe per il suo "svolgimento", ossia per la mera condotta, bensì per il suo "accadimento", ovvero per il luogo di realizzazione del danno, che si era realizzato, nel caso in discussione, con il depauperamento dell'Amministrazione sanitaria della Regione umbra.

Non sarebbe fondata, poi, la censura relativa alla mancanza della prova del

pregiudizio erariale, poiché, se il medico, percettore dell'indennità di esclusività, svolge dolosamente attività professionale assolutamente incompatibile, l'emolumento in questione diviene indebito, integrando una perdita patrimoniale per la pubblica amministrazione.

E, nel caso, risulterebbe sufficientemente provato, nel periodo in contestazione, l'espletamento di attività professionale incompatibile, non occasionale o saltuaria, i cui compensi erano percepiti in contanti e non fatturati.

L'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività libero-professionale sarebbe stata richiesta solo dopo l'accesso della Guardia di Finanza e, comunque, coprirebbe solo il periodo dal 9.4.2019 al 30.4.2019; in ogni caso, trattandosi di centro convenzionato con il S.S.N., non era ivi possibile lo svolgimento di attività *intra-moenia* da parte di un medico in regime di esclusività.

Sussisterebbe il pregiudizio per l'amministrazione di appartenenza, poiché la violazione del principio di esclusività, sancito già nell'art. 98 c. 1, Cost., recherebbe pregiudizio agli interessi della stessa "*per il semplice fatto di sottrarre oggettivamente energie psico-fisiche erogando prestazioni, ancorché fuori dall'orario di servizio, presso strutture private che la legge e i regolamenti di settore prevedono come assolutamente incompatibili.*" (Conclusioni della Procura generale, pag. 14).

Non sarebbe applicabile l'art. 21, c. 1, del d.l. n. 76 del 2020, trattandosi di norma avente natura sostanziale; correttamente, quindi, il giudice di prime cure avrebbe ritenuto la connotazione dolosa della condotta.

Sulla riduzione del *quantum* del danno e sull'esercizio del potere riduttivo, la sentenza avrebbe già quantificato "*al netto*" gli indebiti compensi ricevuti e,

in assenza di prova, da prodursi *ex adverso*, trattandosi, *ex* art. 2697 c.c., di fatti modificativi o parzialmente estintivi della pretesa erariale, non sarebbe consentita un'ulteriore riduzione del danno.

La connotazione dolosa della condotta, infine, escluderebbe l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

Con specifico riguardo all'appello di Coaccioli, ribadiva l'infondatezza della eccezione di incompetenza territoriale ed evidenziava l'insussistenza dei presupposti per la sospensione del giudizio contabile, ai sensi dell'art. 106 c.g.c.

In ordine all'omessa applicazione della *compensatio lucri cum damno*; alla non corretta valutazione della permanenza del Coaccioli nella struttura "Cittadella della Salute" e all'errata quantificazione del danno, riteneva sufficientemente comprovato che le autorizzazioni del 2016 e del 2019 erano state rilasciate sulla base di dichiarazioni non veritiere, poiché non era stato prospettato all'Amministrazione che l'attività libero-professionale sarebbe stata esercitata presso una struttura convenzionata con il S.S.N., e, pertanto, non sarebbe stata autorizzabile.

Peraltro, il Coaccioli avrebbe esercitato detta attività già prima della autorizzazione del 2016, nel periodo 2015 – 2016, in assenza di autorizzazione. L'attività, inoltre, non sarebbe stata occasionale.

La Procura generale evidenziava, poi, come il Coaccioli fosse stato condannato a titolo di dolo e, pertanto, non sarebbe ipotizzabile l'applicazione della «*compensatio*».

Con riguardo all'appello del Galasse, ribadiva l'infondatezza della eccezione di incompetenza territoriale e l'insussistenza dei presupposti per la

sospensione del giudizio contabile, in attesa dell'esito del giudizio penale.

In ordine alla esistenza di una autorizzazione all'esercizio dell'attività libero professionale per gli anni dal 2011 al 2013, precisava che, "*come rilevato in citazione (v. pag. 46), la U.S.L. Umbria 2, datore di lavoro del sanitario sino alla data del 17.01.2016, non ha esibito e/o consegnato alla polizia giudiziaria alcuna domanda di autorizzazione alla libera professione prodotta dall'ex dipendente come riferibile ad uno studio sito in via Petrarca, in Civita Castellana (VT).*

Parimenti, dal 18.01.2016 sino al 30.04.2019, l'Azienda Ospedaliera di Terni, in cui il medesimo era transitato, non ha mai ricevuto alcuna domanda del dott. Galasse, né ha mai concesso alcuna autorizzazione all'espletamento della libera professione allo stesso presso uno studio privato di Civita Castellana.

Va inoltre evidenziato che l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'attività era riferita solo a quella in regime di intra moenia, mentre tale non era e certamente non avrebbe potuto essere per l'autorizzazione alle prestazioni rese nel centro della "Cittadella della Salute", che infatti non è citato né nella richiesta (si parla appunto genericamente di "studio") né nell'autorizzazione in prosecuzione rilasciata dall'ASL Umbria 2.".

Sussisterebbero, poi, indizi gravi, precisi e concordanti a fondamento dell'impianto accusatorio accolto nella sentenza di condanna, sia con riferimento alla condotta, che con riguardo alla sussistenza del danno e del dolo.

Concludeva, la Procura generale, per il rigetto degli appelli.

8. Con memoria depositata il 9.1.2025, il Calafiore insisteva nella

eccezione di incompatibilità territoriale e contestava l'impostazione secondo cui il danno erariale sarebbe conseguenza immediata ed automatica della violazione del dovere di esclusiva, senza necessità di provare l'effettivo nocumento. Nel caso, non sarebbe stata provata la concreta compromissione del rapporto sinallagmatico, né un danno economicamente apprezzabile per l'Ente di appartenenza, attesa l'occasionalità delle prestazioni rese.

Negava la sussistenza del dolo e chiedeva, in subordine, una inferiore quantificazione del danno.

Insisteva nelle conclusioni già rassegnate in atti.

9. Con memoria depositata in data 8.1.2025, il Coaccioli produceva la sentenza penale assolutoria per il reato di cui all'art. 640, c. 2, c.p., divenuta irrevocabile limitatamente alla posizione dello stesso ed in considerazione degli accertamenti di cui alla ridetta sentenza, chiedeva l'assoluzione dagli addebiti erariali contestati.

10. Con memoria depositata in data 9.1.2025, il Galasse insisteva per la mancanza di prova del depauperamento patrimoniale dell'Azienda Ospedaliera e del proprio arricchimento, in assenza della dimostrazione dell'esercizio di attività *extra-moenia* o *intra-moenia* nel periodo in contestazione; della percezione di somme ulteriori, oltre allo stipendio; della indebita erogazione dell'indennità di esclusiva ed essendo, di contro, comprovato che il medico aveva svolto a tempo pieno - anzi ben oltre l'orario di lavoro - l'attività professionale presso l'AUSL, prima, e presso l'Azienda Ospedaliera, poi.

Insisteva sulla circostanza che dovesse ritenersi comprovato il rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dell'attività libero-professionale proprio

per la struttura di Civita Castellana, sita in via Petrarca, già dal 2012.

Eccepiva la tardività della contestazione relativa alla impossibilità di autorizzare l'attività libero-professionale presso la Cittadella della Salute di Via Petrarca s.n.c., in ragione della tipologia del centro medico, poiché la contestazione originaria avrebbe riguardato esclusivamente l'asserito esercizio di attività professionale in assenza di autorizzazione.

Ribadiva le argomentazioni già rappresentate nell'atto di appello ed insisteva nelle conclusioni.

11. La Procura generale depositava, infine, precedenti giurisprudenziali.

12. All'udienza del 29 gennaio 2025, le parti ribadivano le argomentazioni già rappresentate in atti e le conclusioni ivi rassegnate.

La causa, quindi, veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, a norma dell'art.184, c. 1, c.g.c., gli appelli devono essere riuniti, poiché tutti proposti avverso la medesima sentenza.

2. Per la decisione, potrà utilmente farsi applicazione del principio della ragione più liquida.

Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101, c. 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della causa.

Peraltro, la giurisprudenza della Cassazione, condivisa anche da Consiglio di Stato (sent. n. 2022 del 2024; Ad. Plen. n. 5 del 2015) e Corte dei conti (Sez. II App., sent. n. 361 del 2023 e n. 265 del 2023; Sez. III App., sent. n. 406 del

2023), "*ha da tempo ha riconosciuto la natura sostitutiva della ragione più liquida all'ordinaria «scala» delle questioni, considerata anche la pregnanza costituzionale di un siffatto strumento, idoneo a facilitare, e dunque accelerare, la decisione, id est proteggendo il valore costituzionale della ragionevole durata del giusto processo*." (Cass. n. 3269 del 2024).

Il principio della "ragione più liquida", quindi, imponendo un approccio interpretativo che privilegia la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo, piuttosto che su quello della coerenza logico-sistematica, consente di sostituire il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare, in una prospettiva maggiormente aderente alle esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, costituzionalizzata dall'art. 111 Cost., nonché in coerenza con il principio di sinteticità codificato, oramai, nella giustizia contabile, agli artt. 5, 39, lett. d), c.g.c. e 17 delle norme di attuazione del c.g.c.

Con la conseguenza che la causa può essere decisa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione - anche se logicamente subordinata -, senza che sia necessario esaminare previamente le altre (Cass. n. 3269 del 2024; n. 26214 del 2022; n. 363 del 2019).

Nell'applicazione del principio della ragione più liquida, è stata, peraltro, valorizzata la distinzione tra questioni di rito e questioni di merito (Cass. n. 33195 del 2022; 29927 del 2021).

Sicché, l'ordine di trattazione delle questioni, mentre lascia libero il giudice di scegliere, tra varie questioni di merito, quella che ritiene "più liquida", gli impone, per contro, di esaminare, per prime, le questioni pregiudiziali di rito rispetto a quelle di merito.

E tra le questioni pregiudiziali di rito, la precedenza è accordata, ordinariamente, alle questioni relative alla giurisdizione ed alla competenza (SS.UU. Cass. n. 29 del 2016).

La giurisprudenza ha chiarito, inoltre, che "*la violazione di tale regola costituisce una causa di nullità del procedimento che è, tuttavia, sanata se non venga fatta valere con l'impugnazione o, nel caso in cui la parte che ne risulti svantaggiata sia quella vittoriosa in primo grado ed appellata, con l'appello incidentale*" (Cass. n. 3586 del 2023).

Le questioni preliminari di merito si modulano, invece, assai diversamente dalle pregiudiziali di rito, sempre avuto riguardo al tema dell'ordine logico-giuridico, nel senso che non sempre soggiacciono a una rigorosa sequenza logica di trattazione e decisione (Cass. S.U. n. 26242 del 2014).

Cosicché, l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza.

Ha, infatti, ribadito la Corte di Cassazione (Cass. n. 4130 del 2024) che il giudice, nell'esaminare le varie questioni prospettategli, dà priorità a quelle che, per loro natura e contenuto, meritano logicamente e giuridicamente precedenza di trattazione; sicché egli è vincolato all'ordine seguito dalle parti, soltanto se esso risponda ad un'imprescindibile esigenza di carattere logico giuridico.

L'operatività del principio della ragione più liquida, nel giudizio di appello, è, comunque, soggetta al limite derivante dall'effetto devolutivo del gravame, in virtù del quale la decisione non può esorbitare dal *thema decidendum* delineato dai motivi di impugnazione; pena la violazione dell'art. 112 c.p.c.

(Cass., n. 30507 del 2023).

I principi innanzi esposti impongono, prima della trattazione del merito, la valutazione della eccezione di incompetenza territoriale e dell'istanza di sospensione del giudizio contabile, in attesa dell'esito del giudizio penale.

3. L'eccezione di incompetenza territoriale è infondata.

In proposito, il Collegio condivide pienamente la giurisprudenza di questa Corte (Sez. II App., sent. n. 360 del 2023), cui si fa rinvio ai sensi dell'art. 17, c. 1, delle Norme di attuazione del codice della giustizia contabile e che, in un caso analogo, ha ricondotto la fattispecie all'ambito di applicazione dell'art. 18, c. 1, lett. a), c.g.c.

Nel caso, infatti, trattandosi di medici che avevano prestato servizio, nel periodo in contestazione, per una A.U.S.L. Umbra e per una Azienda Ospedaliera umbra - enti a vocazione territoriale e non statale, sovranazionale o sovraregionale, a prescindere dalla sussistenza o meno della configurabilità degli stessi quali enti strumentali della regione -, non viene in discussione l'ipotesi di cui all'art. 18, c. 1, lett. b), che riguarda, invece, il riparto di competenza tra Sezioni territoriali, nelle ipotesi in cui il soggetto agente sia legato da rapporto di servizio con lo Stato o con altro ente pubblico a carattere sovranazionale o sovraregionale.

Il legislatore, infatti, per il caso di "dipendenti" della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali, laddove statuisce "*Sono attribuiti alla sezione giurisdizionale regionale territorialmente competente: a) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, i funzionari e gli agenti*

della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali", individua il criterio della competenza soggettiva, rimettendo alla cognizione della Sezione territoriale i giudizi che riguardano i soggetti legati da rapporto di servizio (anche di fatto) con gli enti rappresentativi o locali di quella regione, per i danni derivati da attività connesse al ridetto rapporto.

Nelle ipotesi disciplinate dall'art. 18, c. 1, lett. a), applicabile al caso di specie, nessun ulteriore collegamento al territorio della regione (quale attività di gestione di beni pubblici o verificazione del fatto dannoso) è richiesto, perché si instauri la competenza della Sezione regionale.

Pertanto, venendo in discussione, nella fattispecie di cui è causa, le condotte di medici dipendenti di enti a vocazione territoriale della Regione Umbria, correttamente, la competenza è stata ritenuta della Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria e della Procura presso la ridetta Sezione, ai sensi dell'art. 18, c. 1, lett. a), c.g.c.

4. Sempre preliminarmente, poi, va rigettata l'istanza di sospensione del giudizio in attesa dell'esito del processo penale, con riferimento alla quale deve ritenersi permanere l'interesse solo per il Galasse, considerata la definitiva, sopravvenuta, conclusione del processo penale per Calafiore e Coaccioli.

A norma dell'art. 106 c.g.c., il giudice ordina la sospensione del processo, quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente, dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato.

La sospensione necessaria richiede, dunque, la "*pendenza di un processo avente ad oggetto una questione pregiudiziale, sulla quale nel processo de quo, per volontà di parte o per disposizione di legge, il giudice debba decidere con efficacia di giudicato. Diversamente, soccorre l'altro principio della cognizione incidentale delle questioni pregiudiziali (art. 34 c.p.c)*" (Sez. Riunite, ord. n. 3 del 2018).

La sospensione presuppone, cioè, che la decisione del giudizio da sospendere dipenda dall'esito dell'altro giudizio, nel senso che tale esito abbia portata pregiudiziale in senso stretto; sia, cioè, vincolante con efficacia di giudicato, all'interno della causa pregiudicata.

Va, altresì, rilevato che le diverse azioni - quella penale, quella civile, quella innanzi al giudice amministrativo o quella alternativa, proposta con ricorso straordinario al Capo dello Stato - e l'azione di responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, sono del tutto autonome e perseguono finalità in parte diverse, ancorché i fatti materiali di riferimento possano parzialmente coincidere (Sez. I App. n. 261 del 2018, n. 170 del 2017).

La concomitanza di più giudizi innanzi a giurisdizioni diverse, relativi ai medesimi fatti, costituisce, pertanto, evenienza del tutto fisiologica, attesa la loro autonomia, nonché la differenza ontologica, effettuale e finalistica tra gli stessi (Sez. I App., sent. n. 484 del 2023).

Ne discende che le diverse azioni restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, "*declinandosi il rapporto tra le stesse in termini di alternatività e non già di esclusività*" (Cass. S.U., n. 16722 del 2020; Cass. S.U. n. 27092 del 2009; Cass. S.U. n. 664 del 1989; Cass. S.U. n. 11 del 2012).

Il diritto di natura risarcitoria che il P.M. attiva con l'esercizio dell'azione di responsabilità, quindi, pur traendo origine dai medesimi fatti, non è assolutamente sovrapponibile al giudizio penale, che ha tutt'altre finalità e prevede ben altre sanzioni.

Non sussistono, di conseguenza, preclusioni di sorta al contemporaneo svolgimento di diversi giudizi, in più sedi, sui medesimi fatti.

E la concorrenza di più azioni non dà luogo ad un problema di giurisdizione, ma solo, eventualmente, ad un problema di proponibilità o di prosecuzione *aliunde* della pretesa azionata (Cass. S.U. n. 14230 del 2020; n. 25040 del 2016).

Le azioni, quindi, come detto, restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, emergendo solo un eventuale problema di proponibilità o di proseguibilità dell'azione erariale, in caso di integrale, comprovata soddisfazione del danno in altra sede (Sez. II App., sent. n. 283 del 2023; sent. n. 149 del 2023).

Ne consegue che, rispetto agli stessi fatti, una eventuale eterogeneità della loro valutazione giuridica, nelle diverse sedi giurisdizionali, consegue alle differenti funzioni a queste assegnate dall'ordinamento giuridico; di talché non sussiste alcuna violazione del principio del *ne bis in idem*, che presuppone ovviamente l'unicità della giurisdizione, oltre alla unicità di soggetti e oggetto dell'azione (C.d.S., sent. n. 451 del 2023; sent. n. 2818 del 2022; sent. n. 4810 del 2022; sent. n. 7508 del 2022; sent. n. 360 del 2021).

Pertanto, si determina una eventuale preclusione all'esercizio dell'azione della Procura contabile o alla sua prosecuzione solo quando, con l'altra, si sia ottenuto il medesimo bene della vita, fermo restando che, dell'eventuale

recupero dell'indebito, in via civile o amministrativa o in sede comunque diversa da quella contabile, deve tenersi conto all'atto dell'esecuzione, salvo che non avvenga integralmente in pendenza del giudizio, con conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse (*ex plurimis*, Sez. II App. sentt. n. 283 del 2023, n. 148 del 2023, n. 528 del 2022, n. 208 del 2020).

Tanto premesso, è evidente che, nel caso di specie, non ricorrono i presupposti per la sospensione del presente giudizio.

5. Nel merito, pare utile riassumere il quadro normativo di riferimento.

All'epoca dei fatti, gli appellanti Calafiore e Coaccioli erano professori dell'Università degli Studi di Perugia, convenzionati per l'esercizio dell'attività assistenziale presso l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni; l'appellante Galasse era stato dipendente della AUSL "Umbria 2" fino al 17.1.2017 e, poi, dirigente medico di Chirurgia generale presso l'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni.

A norma dell'art. 5, c. 2, del d.lgs. 21.12.1999, n. 517, ai professori universitari che svolgono attività assistenziale presso le aziende ospedaliere universitarie (A.O.U.), si applicano, per quanto attiene l'attività assistenziale, le norme per il personale del servizio sanitario nazionale, compresi, ai sensi del seguente c. 3, gli artt. 15, 15-*bis*, 15-*ter*, 15-*quater*, 15-*quinquies*, 15-*sexies* e 15-*novies*, c. 2, del d.lgs. 30.12.1992, n. 502 e ss.mm.

Anche i professori universitari della facoltà di medicina e chirurgia, quindi, a norma dell'art. 5, c. 7, del citato d.lgs. n. 517/1999, possono optare rispettivamente per l'esercizio di attività assistenziale extra-muraria o per l'esercizio dell'attività professionale intra-muraria, ai sensi dell'articolo 15-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, definita come attività assistenziale

esclusiva.

Nel caso di attività extra-muraria, a fronte di penalizzazioni retributive e di carriera, il medico ha facoltà di svolgere, in aggiunta all'attività istituzionale, attività libero-professionale, trattenendo integralmente i compensi per quest'ultima percepiti.

Invece, l'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, per quanto di rilievo in questa sede, dispone che i dirigenti sanitari che abbiano optato per l'esercizio dell'attività libero professionale intra-muraria sono assoggettati al rapporto di lavoro esclusivo (c. 1), che, ai sensi dell'art. 15-*quinquies*, comporta la totale disponibilità dello 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 (c. 1).

Il rapporto di lavoro esclusivo implica la possibilità dell'esercizio dell'attività libero professionale individuale, solo al di fuori dell'impegno di servizio, nell'ambito delle strutture aziendali individuate dal direttore generale di intesa con il collegio di direzione (c. 2).

Per assicurare un corretto ed equilibrato rapporto tra attività istituzionale e attività libero-professionale e al fine anche di concorrere alla riduzione progressiva delle liste di attesa, l'attività libero-professionale non può comportare un volume di prestazioni superiore a quella assicurata per i compiti istituzionali.

L'art. 5, c. 9, del ridetto d.lgs. n. 517/1999 ribadisce, poi, l'applicabilità delle predette disposizioni al personale docente universitario, di cui all'art. 102 del d.P.R. n. 382 del 1980.

D'altro canto, la l. 30.12.1991 n. 412, all'art. 4, c. 7, già disponeva che "*Con il servizio sanitario nazionale può intercorrere un unico rapporto di lavoro. Tale rapporto è incompatibile con ogni altro rapporto di lavoro dipendente, pubblico o privato, e con altri rapporti anche di natura convenzionale con il servizio sanitario nazionale. Il rapporto di lavoro con il servizio sanitario nazionale è altresì incompatibile con l'esercizio di altre attività o con la titolarità o con la compartecipazione delle quote di imprese che possono configurare conflitto di interessi con lo stesso. (...) L'esercizio dell'attività libero professionale dei medici dipendenti del servizio sanitario nazionale è compatibile col rapporto unico di impiego, purché espletato fuori dall'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse, con esclusione di strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale. Le disposizioni del presente comma si applicano anche al personale di cui all'articolo 102 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382. (...)".*

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, recante "*Atto di indirizzo e coordinamento concernente l'attività professionale intra-muraria del personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale"*, anche con riferimento al personale universitario (art. 4, c. 2), ha previsto che l'attività libero professionale intra-muraria del personale medico e delle altre professionalità della dirigenza del ruolo sanitario è esercitata fuori dall'orario di lavoro e delle attività previste dall'impegno di servizio (art. 2, c. 1), nel rispetto dell'equilibrio tra attività istituzionali e libero-professionali, secondo le previsioni di cui all'articolo 15-*quinquies*, c. 3, del d.lgs. n. 502 del 1992.

A norma dell'articolo 7 del citato decreto, l'esercizio straordinario dell'attività libero professionale intra-muraria in studi professionali (*intra-moenia* allargata) è informato ai seguenti principi e criteri direttivi: l'attività deve essere preventivamente autorizzata dall'azienda, che ne definisce i volumi e deve essere svolta in un'unica sede nell'ambito del territorio della regione; gli orari di svolgimento dell'attività libero professionale e individuale sono definiti di intesa tra l'azienda e il dirigente compatibilmente con le esigenze di servizio; la prenotazione delle prestazioni avviene tramite l'azienda per mezzo di un apposito sistema di prenotazione e distinti uffici e personale addetto; le tariffe sono definite dall'azienda di intesa con i dirigenti interessati, secondo il regolamento aziendale; le ricevute o fatture sono emesse sul bollettario dell'azienda e gli importi corrisposti dagli utenti sono riscossi dal dirigente, il quale, detratte, a titolo di acconto, le quote di sua spettanza nel limite massimo del 50%, riversa, entro i successivi 30 giorni, nelle casse dell'azienda che provvederà le trattenute di legge relativi conguagli; una quota della tariffa è acquisita dall'azienda.

Il d.lgs. 30.3.2001 n. 165, all'art. 53, c. 1, conferma la vigenza della disciplina delle incompatibilità di cui all'art. 4, c. 7, della l. n. 412 del 1991.

Il successivo c. 6 dell'art. 53 prevede che i commi da 7 a 13 dell'art. 53 si applicano ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, tra cui sono compresi "*le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*".

Pertanto, anche per i medici e per i docenti universitari che svolgono attività assistenziale presso le Aziende Ospedaliere Universitarie, vale il disposto dei commi 7 e 7-*bis* dell'art. 53, secondo cui: "*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, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti.

7-bis. 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 conclusione della ricostruzione diacronica dei connotati dell'attività dei sanitari, può ritenersi metabolizzato che il principio di esclusività, di cui all'art. 98 della Costituzione, posto a garanzia della preservazione delle energie lavorative del pubblico dipendente - anche sanitario - e principale presidio dell'obbligo di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., sottraendo il dipendente pubblico ai condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività (così Corte cost., sentt. n. 98 del 2023 e 241 del 2019) è ormai suscettibile di attenuazione, nel senso che l'obbligo di riservare all'ufficio di appartenenza tutte le energie lavorative non è assoluto, ma temperato.

Dunque, non ogni attività "esterna" o "collaterale" compromette o pregiudica il connotato della esclusività: una eventuale compromissione o pregiudizio deve essere di volta in volta, in concreto, verificata e, solo laddove, all'esito di una documentata analisi, se ne constati l'esondazione dall'alveo del

consentito, potrà predicarsi la sussistenza di un'attitudine lesiva.

In tale prospettiva, dalla normativa di riferimento, che contempla la possibilità di esercitare l'attività professionale fuori del rapporto di dipendenza con l'amministrazione sanitaria, sia pure a determinate condizioni e al ricorrere di predefiniti presupposti, per il caso del medico che svolga attività professionale - sia intra-muraria, che intra-muraria allargata o extra-muraria -, ove siano violati i limiti entro i quali dette attività siano consentite, non potrà comunque parlarsi di svolgimento di attività assolutamente vietate, ma si tratterà, comunque, di svolgimento di attività professionale consentita, che, in quanto svolta in violazione dei ridetti condizioni e presupposti, può profilarsi in concreto come (relativamente) incompatibile, anche con specifico riguardo alla violazione del diritto di esclusiva e, pertanto, può causare danno erariale; danno che, secondo l'ordinario regime probatorio, deve essere dimostrato dalla Procura, unitamente alle altre componenti della responsabilità amministrativo-contabile, non vertendosi in ipotesi di responsabilità formale o sanzionatoria.

Tanto, anche in linea con quanto statuito dalle Sezioni riunite di questa Corte, che, nella sentenza n. 1/QM/2025, hanno affermato 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, che pone il divieto dell'esercizio del commercio e dell'industria a carico di tutti i dipendenti pubblici, tanto dei ricercatori e dei docenti a tempo pieno, quanto (ed è bene evidenziarlo) dei ricercatori e dei docenti a tempo definito.

E, tuttavia, le recenti aperture che il legislatore ha inteso introdurre, con l'inserimento, a regime, nel comma 10 dell'art. 6 della l. n. 240/2010 (ad opera dell'art. 9, co. 2-bis, del d.l. n. 44/2023) della possibilità per i ricercatori e i docenti a tempo pieno di assumere incarichi presso "enti privati anche a scopo di lucro", fino a questo momento, vietati dal legislatore come attività assolutamente incompatibili, stante il divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, deve indurre il Collegio a una riflessione sull'effettiva portata da attribuire all'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Alla luce di tali sopravvenute disposizioni, è indubbio che il concetto di attività assolutamente incompatibili, fino a questo momento, parametrato all'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957, va rivalutato alla luce delle nuove esigenze ordinamentali e di sistema.

Le disposizioni di settore, cui si è fatto riferimento, valevoli per il mondo universitario, possono offrire un utile spunto di riflessione, ai fini della

soluzione del quesito posto con l'atto di deferimento qui in esame.

Si tratta, in effetti, di disposizioni che, seppure limitate al mondo accademico, inducono queste Sezioni riunite a una lettura evolutiva del divieto posto dall'art. 60 del d.P.R. n. 3/1957.

Valgono, a tal proposito, le prescrizioni poste dallo stesso legislatore in materia, volte a garantire l'assolvimento dei propri compiti istituzionali e che l'attività svolta all'esterno non arrechi all'amministrazione di appartenenza un nocumento ovvero un detrimento delle attività (ora gestionali, ora didattiche o di ricerca, a seconda dell'ordinamento di riferimento) poste a carico del singolo dipendente.

Ne consegue 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.

In questi termini, il danno può coincidere con l'intero compenso percepito, in caso di mancato assolvimento dei basilari compiti di istituto ovvero essere

parametrato all'inutile esborso sopportato dall'amministrazione a fronte di una prestazione lavorativa parziale ovvero all'indennità di esclusiva, laddove prevista, o, nel caso dei docenti universitari, al differenziale retributivo tra la retribuzione spettante ai docenti in regime a tempo pieno e quella spettante ai docenti a tempo definito.

Nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili), per i quali il legislatore pone un divieto assoluto e prevede altre e ben più gravi sanzioni, il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti.".

6. In ordine al regime probatorio applicabile al processo contabile, le Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza n. 28/QM/2015 del 18.6.2015, hanno affermato il contrasto di ogni tentativo di applicazione analogica di principi processual-penalistici al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, con la precisa opzione del legislatore, che ha inteso ricondurre la disciplina del giudizio di responsabilità nell'ambito del processo civile, in ragione della natura dell'oggetto della cognizione.

La responsabilità amministrativa, diversamente da quella penale, infatti, si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (CEDU, sent. del 13.05.2014, Rigolio *vs* Italia), in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'esse patrimoniali e che, quindi, comunque, non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale.

La differente natura dei valori che vengono in rilievo nei due giudizi - libertà,

nel giudizio penale, e patrimonio, nel giudizio amministrativo - segna l'essenziale distinzione tra i due processi, connotati da una diversa regola probatoria.

Nel processo penale, vige, infatti, la regola della prova "*oltre il ragionevole dubbio*" (art. 533 c.p.p.; *cfr.* S.U. Cass. pen. 11 settembre 2002, n. 30328); mentre, nel processo civile, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "*del più probabile che non*" (artt. 115 e 116 c.p.c.; in questo senso: Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass., 13/07/2006, n. 295; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632; Corte giustizia CE, 15/02/2005, n. 12); tipologia di valutazione che si fonda sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto, la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma.

Peraltro, l'estensione analogica di principi e disposizioni afferenti il processo penale, che concernono, in ultima analisi, la tutela processuale della libertà personale, per integrare la disciplina del processo contabile di responsabilità, che ha, al pari del processo civile, quale unico oggetto sul quale si riflettono gli effetti della decisione giudiziaria, il patrimonio del soggetto convenuto, comporta un'operazione ermeneutica che si pone anche in contrasto col precetto dell'art. 3 della Costituzione, poiché determinerebbe l'estensione di una medesima disciplina a due situazioni - tutela del patrimonio e tutela della libertà personale - sostanzialmente differenti (Corte dei Conti, Sez. I App., sent. n. 74 del 16.2.2018; sent. n. 141 del 20.6.2019).

Il giudice, nell'ambito del giudizio di responsabilità, può, quindi, porre a fondamento della decisione indizi e/o prove raccolte in giudizi celebratisi innanzi ad altri plessi giudiziari, ivi comprese le cd. prove atipiche, ovvero

innominate (*cfr*. Cass. civ. Sez. II, n. 5965 del 2004 e Cass. civ. Sez. III, n. 1954 del 2003; Corte conti, Sez. II App. n. 52 del 2014, n. 152 e n. 1101 del 2016), nei termini previsti dall'art. 94 c.g.c.

In particolare, il giudice contabile può utilizzare tutti gli elementi acquisiti in sede penale, nel corso delle indagini preliminari, ancorché non confermati in sede dibattimentale, che vengono in rilievo, nel giudizio per la responsabilità erariale, non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli articoli 2727 e 2729 c.c.

Il legislatore ha, infatti, previsto un 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, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto (Sez. I App., sent. n. 117 del 18.4.2017).

Sulla base delle ridette prove, il giudice forma il proprio libero convincimento, ai sensi degli artt. 94 e 95 c.g.c., fornendone adeguata motivazione, che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità di una dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie.

Tanto premesso, si esamineranno separatamente le posizioni dei tre medici, in ragione del diverso compendio probatorio riferibile a ciascuno di essi.

7. Con riguardo al Calafiore, non v'è dubbio che lo stesso, per sua esplicita ammissione, abbia svolto attività libero-professionale presso la struttura denominata "Cittadella della Salute", sita in Civita Castellana (VT), negli anni in contestazione, in assenza di autorizzazione fino al 9.4.2019 e in

forza di un'autorizzazione - ritenuta dal giudice territoriale illegittima - dal 9.4.2019 al 30.4.2019.

Orbene, in applicazione del principio della ragione più liquida ed a prescindere da ogni considerazione relativa ai diversi profili di rilevanza disciplinare, penale e fiscale - inconferenti in questa sede -, con specifico riferimento alla contestazione della Procura erariale, attinente solo al danno consistente nella illegittima percezione dell'indennità di esclusività, pure risultando comprovata la condotta, non risulta sufficientemente dimostrato che, dalla stessa, sia derivato un danno sufficientemente apprezzabile in termini di alterazione del rapporto sinallagmatico.

Non vi sono, infatti, elementi presuntivi idonei a confermare il giudizio di precisione, gravità e concludenza, con riferimento agli indizi che fondano l'affermazione della sussistenza e consistenza del danno erariale.

La determinazione del danno, infatti, è stata effettuata sulla base di un criterio meramente presuntivo e ipotetico (intero ammontare dell'indennità di esclusività percepita dal medico, nel periodo in contestazione), che non assolve minimamente all'onere della prova, gravante sull'attore, in ordine alla sussistenza di tutti i presupposti della responsabilità amministrativa del convenuto, che è personale e derivante da comportamenti dannosi storicamente certi e provati, secondo regole etiologico-causali, in relazione a singoli, accertati e individuati episodi (Sez. III App., sent. n. 170 del 2019).

Nella specie, infatti, pure tenendo conto delle dichiarazioni confessorie, non è stata rinvenuta alcuna agenda degli appuntamenti, né alcuna lista di pazienti; non sussiste, quindi, prova sufficientemente certa, secondo il criterio del "*più probabile che non*", della frequenza e sistematicità dello svolgimento

dell'attività professionale svolta in assenza di autorizzazione.

Né vi è prova esatta dei compensi eventualmente corrisposti dai pazienti e dei periodi esatti di svolgimento dell'attività.

Ove, di contro, in considerazione del contenuto delle sommarie informazioni, non può escludersi che l'attività, pure se non autorizzata, sia stata esercitata in modo sporadico, nella giornata del sabato (nella quale il medico non prestava attività professionale dipendente dall'Azienda Ospedaliera) e, talvolta, gratuito.

Pertanto, non è possibile ritenere comprovata la sussistenza di un danno sufficientemente apprezzabile in termini di alterazione del rapporto sinallagmatico, né, tantomeno, è possibile formulare una credibile ipotesi in ordine alla consistenza dello stesso, sia pure in via equitativa.

In assenza di sufficiente prova della sussistenza e consistenza del danno, l'appello va accolto e, per l'effetto, deve escludersi la responsabilità erariale di Riccardo Calafiore.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

8. Analoghe considerazioni devono svolgersi, poi, con riguardo alla posizione di Sergio Galasse.

Anche in tal caso, infatti, pure risultando sufficientemente comprovata la condotta consistente nell'avere svolto attività libero professionale nella struttura denominata "Cittadella della Salute", sita in Civita Castellana, in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza valida per il periodo in contestazione, come, d'altro canto, pure riconosciuto dalla sentenza n. 870 del 2024 del Tribunale penale di Terni, non ancora passata in giudicato e della quale, sul punto, si condividono le motivazioni, non risulta

sufficientemente comprovato il danno.

Infatti, anche in tal caso, a fronte delle sommarie informazioni, indiziarie dello svolgimento dell'attività libero professionale, presso la struttura, in assenza di autorizzazione, non è stato effettuato alcun approfondimento sulla consistenza della ridetta attività, in termini di continuità e frequenza delle prestazioni, nonché di numero di pazienti paganti.

Pertanto, se è possibile ritenere, in base al criterio del "*più probabile che non*", che il Galasse abbia effettivamente prestato attività libero professionale in assenza di autorizzazione presso la ridetta struttura, anche in tal caso non sussistono elementi sufficienti per poter affermare che detta condotta abbia effettivamente provocato il contestato danno all'amministrazione, non essendo stata in alcun modo comprovata una significativa alterazione del nesso sinallagmatico, necessaria, si ribadisce, in ipotesi non riconducibili a responsabilità formale o sanzionatoria.

Anche in tal caso, quindi, l'appello va accolto e, per l'effetto, va esclusa la sussistenza della responsabilità erariale di Sergio Galasse.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

9. Con riguardo, infine, all'appello del Coaccioli, il Collegio concorda con la valutazione del corredo probatorio effettuata dal Tribunale penale di Terni, nella sentenza n. 870 del 13.9.2024, che, visto l'art. 530, c. 2, c.p.p., ha assolto il medico perché il fatto non sussiste.

In particolare, nel corso dell'istruttoria dibattimentale del giudizio penale, è emerso che: "*Sono stati innanzitutto escussi i testi P. e P., in servizio presso la Guardia di Finanza di Civita Castellana, i quali hanno descritto gli esiti dell'attività d'indagine svolta.*

Il teste P. ha riferito che, nel corso dell'accesso effettuato presso lo Studio Polimedico sito in Civita Castellana, via Francesco Petrarca, erano stati acquisiti documenti attestanti l'attività svolta presso la struttura da alcuni professionisti medici, relativi ai giorni nei quali ricevevano i pazienti e alle stanze occupate da ciascuno.

Le circostanze riferite trovano conferma nella documentazione in atti e, in particolare, nei documenti, taluni dei quali affissi nella bacheca presso la segreteria, contenenti la lista dei medici esercenti presso lo studio, con l'indicazione della stanza e del giorno di visita.

Era quindi stato effettuato un accertamento volto a verificare quali sanitari svolgessero attività professionale in qualità di dipendenti di strutture pubbliche, al fine di appurare la sussistenza delle necessarie autorizzazioni.

Per quanto attiene alla posizione di COACCIOLI, P. ha riferito che lo stesso risultava essere dipendente dell'Azienda Ospedaliera Santa Maria, con rapporto di esclusività e che risultavano emesse dall'amministrazione sanitaria delle autorizzazioni che consentivano all'imputato di svolgere attività professionale in regime di intramoenia.

Tuttavia, sulla base delle verifiche svolte, era emerso che l'imputato avrebbe allegato alla richiesta di autorizzazione delle dichiarazioni contenenti affermazioni non veritiere, attestando di svolgere la propria attività presso uno studio non accreditato con il SSN e ove non esercitavano medici di professionisti dipendenti, in regime di esclusività - come di evince dalle dichiarazioni acquisite al fascicolo - circostanze che sarebbero state smentite dagli accertamenti svolti.

Il teste ha infatti riferito che il sopralluogo aveva fatto concludere per la

sussistenza di una condizione di promiscuità tra medici svolgenti attività di libera professione in regime di intramoenia e medici di medicina generale, senza che fossero realizzate le condizioni di separazione tra attività richieste per l'autorizzabilità dell'attività professionale.

Nel corso dell'escussione il teste ha tuttavia precisato che non risultava ci fosse contemporaneità nello svolgimento dell'attività lavorativa dei medici di medicina generale e gli specialisti.

Ha altresì specificato di non aver reperito documentazione fiscale riferibile a COACCIOLI e di non aver verificato se questi sostenesse, ed eventualmente in che proporzione e modalità, delle spese per l'utilizzo dei locali.

Non era inoltre stata reperita strumentazione riconducibile all'imputato all'interno dello studio medico.

Quanto alla struttura dello studio, richiamando la planimetria in atti, ha poi chiarito che l'immobile presentava tre distinti ingressi.

Il teste Piscopo ha inoltre evidenziato, riportandosi alla documentazione in atti, già citata, che il nome di COACCIOLI, seppur presente nella nota relativa ai medici operanti presso la struttura, non era associato ad alcuna stanza o giorno di visita ma era seguito da una linea tratteggiata.

Sono poi state escusse le segretarie dipendenti dello studio medico in esame, Z. A., M. T. e G. I., le quali hanno chiarito le modalità di svolgimento dell'attività professionale da parte dell'imputato.

Tutte le propalanti hanno innanzitutto confermato che COACCIOLI aveva svolto la propria attività professionale presso lo studio dal 2015 al 2019, anno del controllo effettuato a cura delle Forze dell'Ordine, e che il medico era presente nella struttura circa due volte al mese.

Le testi hanno altresì chiarito che l'imputato non usufruiva dei servizi della segreteria, poiché gli appuntamenti venivano fissati per il tramite del CUP e i pagamenti non venivano effettuati dal personale della struttura, egli inoltre utilizzava attrezzature proprie.

Le dichiarazioni sono invece apparse divergenti in merito alla stanza utilizzata da COACCIOLI, tenuto conto che la teste G. ha riferito che l'imputato effettuava le visite presso un'area distaccata, utilizzata unicamente dagli specialisti e non condivisa con i medici di base, dotata di un proprio ingresso autonomo. Diversamente, le altre due testi, seppur con qualche incertezza, hanno rappresentato di aver contezza che l'imputato svolgesse la propria attività presso la stanza del dott. B., medico di medicina generale e proprietario della struttura.

Le dichiarazioni rese da B. in sede di indagini, acquisite con il consenso delle parti, hanno consentito di confermare che l'imputato si avvaleva dei locali della struttura per lo svolgimento della propria attività professionale ma che non contribuiva in alcun modo alle spese dello studio, suddivise tra i medici di base ivi operanti.

In sede di esame, COACCIOLI ha chiarito di aver svolto presso la struttura in esame attività professionale in regime di intramoenia allargata per conto dell'azienda ospedaliera di Terni, per la quale era stato regolarmente autorizzato dall'amministrazione.

Ha specificato che le prenotazioni erano gestite dal CUP e che le visite si svolgevano presso delle stanze collocate in una parte distaccata della struttura, avente autonomi ingresso, servizi e sala d'attesa, collegata unicamente da una porta alla parte dello studio occupata dai medici di

medicina generale. Ha escluso di aver effettuato visite presso la stanza del dott. B., ove si ricava unicamente per incontrare il collega e amico.

Ha altresì confermato di non aver mai usufruito dei servizi della segreteria né dell'attrezzatura della struttura.

L'imputato ha poi specificato che tutti gli importi percepiti venivano versati sul conto corrente dell'azienda ospedaliera, con contestuale deposito delle relative fatture, come indicato nel prospetto depositato dalla difesa.

Alla luce delle circostanze emerse nel corso dell'istruttoria, non può ritenersi che siano emersi sufficienti elementi probatori per addivenire all'affermazione di responsabilità dell'imputato per le condotte ascrittegli.

Dalla documentazione in atti emerge infatti come l'imputato, nell'ambito delle dichiarazioni allegate alle richieste autorizzative rivolte all'azienda sanitaria, aveva attestato di svolgere attività presso uno studio dove non veniva esercitata attività di medicina generale o specialistica convenzionata, allegando un'attestazione a firma del dott. B. nella quale si specificava che la parte della struttura concessa a COACCIOLI era separata da quella adibita alla medicina generale.

Le dichiarazioni acquisite, da parte del personale dello studio e degli operanti, ha[nno] *consentito di confermare l'effettiva presenza nella struttura di un settore separato da quello ove svolgevano la propria attività i medici di base.*

Seppure non possa affermarsi che COACCIOLI usufruisse effettivamente delle stanze collocate in tale parte dell'immobile - essendo state fornite versioni discordanti sul punto - neppure può sostenersi con ragionevole certezza che l'imputato abbia contravvenuto alle prescrizioni impostegli in

sede di autorizzazioni, utilizzando in modo promiscuo le stanze dei medici di medicina generale, non essendo emersi elementi sufficienti in tal senso.

Si è inoltre appurato che l'attività professionale veniva gestita per il tramite dell'azienda ospedaliera, tenuto conto che le prenotazioni erano effettuate mediante il CUP.

Sulla base del quadro complessivamente emerso, deve pertanto ritenersi che l'imputato abbia svolto la propria attività professionale in regime di intramoenia allargata in modo conforme all'autorizzazione ricevuta, non essendo emersi elementi probatori tali ritenere non veritiere le circostanze dichiarate al momento della richiesta di autorizzazione, la quale non può pertanto reputarsi ottenuta mediante condotte ingannatorie.

Neppure sono state acquisite circostanze idonee a far ritenere che l'imputato avesse svolto attività professionale al di fuori dei limiti dell'autorizzazione ricevuta. Non può pertanto affermarsi che le somme ricevute a titolo di indennità di esclusività siano state indebitamente incamerate dall'imputato, con corrispondente danno ingiusto a carico dell'azienda ospedaliera.

Non si ravvisano quindi gli elementi costitutivi del reato contestato, per il quale l'imputato deve essere mandato assolto.".

Non v'è, d'altro canto, neppure prova che il medico abbia prestato attività professionale nella struttura, prima di ottenere l'autorizzazione del 2016.

Tanto premesso, non risulta sufficientemente comprovato che il Coaccioli abbia richiesto e ottenuto, sulla base di dichiarazioni non veritiere – prima, nel 2016 e, poi, nel 2019 - l'autorizzazione per lo svolgimento dell'attività in *intra-moenia* allargata, presso la struttura "Cittadella della Salute" di Civita Castellana e che non abbia operato entro i limiti della ridetta autorizzazione.

E, per altro verso, la mancanza di sufficiente prova in ordine alla esistenza di dichiarazioni non veritiere, asseritamente rese per ottenere le autorizzazioni, rendere difficilmente configurabile il dolo - ma anche la colpa grave -, considerato che il medico, a quanto risulta, ha poi agito in coerenza con il regime derivante dall'autorizzazione ottenuta.

Anche in tal caso, quindi, l'appello deve essere accolto.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

10. In conclusione, gli appelli devono essere accolti e, per l'effetto, va respinta, nei termini innanzi esposti, la domanda di risarcimento proposta dalla Procura nei confronti di Riccardo Calafiore, Stefano Galasse e Stefano Coaccioli.

Le spese, ai sensi dell'art. 31, c. 1, c.g.c., seguono la soccombenza e vanno liquidate, per entrambi i gradi di giudizio:

- per Riccardo Calafiore, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni;
- per Stefano Galasse, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, di cui il 24, 84% a carico della Azienda Unità Sanitaria locale "Umbria 2" ed il 75,16% a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni;
- per Stefano Coaccioli, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni.

P.Q.M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

definitivamente pronunciando, riunisce gli appelli; rigetta l'eccezione di incompetenza territoriale; rigetta la domanda di sospensione del processo;

accoglie gli appelli e, per l'effetto, respinge la domanda di risarcimento proposta dalla Procura nei confronti di Riccardo Calafiore, Stefano Galasse e Stefano Coaccioli.

Le spese, ai sensi dell'art. 31, c. 2, c.g.c., seguono la soccombenza e vanno liquidate, per entrambi i gradi di giudizio:

- per Riccardo Calafiore, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni;
- per Stefano Galasse, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, di cui il 24, 84% a carico dell'Azienda Unità Sanitaria locale "Umbria 2" ed il 75,16% a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni;
- per Stefano Coaccioli, in complessivi euro 6.301,00, oltre accessori di legge, a carico dell'Azienda Ospedaliera "Santa Maria" di Terni.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

L'ESTENSORE	**IL PRESIDENTE**
Dott.ssa Giuseppina Mignemi	Dott.ssa Giuseppina Maio
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata il 18/02/2025

IL DIRIGENTE

f.to digitalmente