



**FATTO**

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio il dott. Alessandro Scarafuggi, chiedendone la condanna al pagamento della somma di euro 134.660,57 in favore dell'Azienda USL Toscana centro per il danno alla stessa arrecato nello svolgimento delle sue funzioni di Direttore generale dell'Azienda USL 3 di Pistoia a partire dal 2007, in relazione all'affidamento di un incarico di giornalista in favore di Roberto Marconi. Quest'ultimo, infatti, dopo aver conseguito dall'azienda sanitaria un primo incarico temporaneo nel 1998, ha beneficiato di successive e reiterate proroghe annuali fino al 2012.

Con sentenza n. 276/2018, ormai definitiva, questa Sezione giurisdizionale aveva già condannato il convenuto al risarcimento del danno di euro 33.814,43 discendente dalla delibera n. 935/2007 e dalla delibera n. 621/2011, con le quali lo stesso aveva disposto la proroga del rapporto contrattuale con il Marconi rispettivamente per il 2008 e per il 2012. Nel precedente giudizio, infatti, i danni imputabili allo Scarafuggi erano stati circoscritti ai contributi previdenziali ed ai relativi accessori riferibili all'anno 2008, per come determinati a seguito della sentenza del Giudice del lavoro di Roma n. 1134/2011, ed alle indebite retribuzioni corrisposte al Marconi nel 2012, essendo stata ritenuta prescritta la domanda relativa a quelle versate antecedentemente.

Successivamente il Tribunale di Pistoia in funzione di giudice del lavoro, con sentenza n. 540/2019, ha riconosciuto la natura subordinata del rapporto di lavoro del Marconi per il periodo 1998-

2010, condannando l'azienda sanitaria al pagamento della somma di euro 44.513,21 a titolo di differenze retributive e di euro 33.251,28 a titolo di trattamento di fine rapporto oltre accessori.

Con successiva sentenza n. 568/2021, la Corte d'appello di Firenze ha riconosciuto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, la natura subordinata del rapporto di lavoro del Marconi anche per gli anni 2011 e 2012, condannando l'azienda sanitaria al pagamento di ulteriori somme: euro 19.395,15 a titolo di differenze retributive, euro 14.691,64 a titolo di TFR, nonché euro 20.676,25 a titolo di indennità sostitutiva del preavviso.

L'azienda sanitaria ha disposto il pagamento delle somme riconosciute dalle predette sentenze, tenendo conto degli accessori nel frattempo maturati e delle spese legali, con determina n. 12 del 2020 per l'importo di euro 120.982,90 e con determine n. 147 e n. 548 del 2022 per l'importo di euro 27.798,86, mentre ha versato all'erario, in qualità di sostituto d'imposta, la somma di euro 26.407,46.

Infine, a seguito del riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro anche per le annualità 2011 e 2012, l'INPGI ha chiesto il pagamento di euro 27.661,93 a titolo di contributi obbligatori e di euro 22.546,60 a titolo di sanzioni civili, per un totale di euro 50.208,53, pagato all'INPGI a seguito di deliberazione n. 439 del 2022.

La Procura, pertanto, ritenendo sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, che sarebbero stati già riconosciuti, con efficacia di giudicato, dalla sentenza n. 276/2018 di questa Sezione, ha contestato all'odierno convenuto un danno

complessivo di euro 134.660,57. Tale quantificazione, come illustrato nell'atto di citazione, tiene conto del fatto che il danno di euro 120.982,90, discendente da differenze retributive, trattamento di fine rapporto e accessori relativi al periodo dal 10 dicembre 1998 al 31 dicembre 2010, può essere ascritto al convenuto solo con riferimento alle tre annualità dal 2008 al 2010, per le quali lo stesso, svolgendo le funzioni di direttore generale, ha proceduto alle proroghe dell'incarico. Di conseguenza l'importo richiesto dalla Procura è limitato a euro 30.245,72, pari a un quarto dell'importo di euro 120.982,90, pagato dall'azienda sanitaria per dodici anni di rapporto lavorativo. Sono state, invece, interamente richieste le somme pagate al Marconi (euro 27.798,86) e versate all'erario (euro 26.407,46) e all'INPGI (euro 50.208,53) con riferimento agli anni 2011 e 2012, posto che in tali annualità la proroga dell'incarico è stata disposta dal convenuto. Per tali ragioni l'ammontare complessivo della richiesta risarcitoria ammonta a euro 134.660,57.

La Procura ha, inoltre, sostenuto la superabilità delle deduzioni difensive presentate prima dell'instaurazione del giudizio e relative alla prescrizione del danno, all'improcedibilità dello stesso ed alla *compensatio lucri cum damno*. Con riferimento alla prescrizione, nella citazione viene sottolineato che il danno è diventato certo, effettivo e reale solo con il pagamento delle somme previste dalle sentenze di condanna e richieste dall'INPGI, evidenziando come i pagamenti siano stati effettuati a partire dal 15 settembre 2020 e, dunque, che l'azione risarcitoria sia stata esercitata tempestivamente. Inoltre, secondo la

Procura, non potrebbe essere considerato, ai fini della maturazione della prescrizione, il danno già oggetto della precedente sentenza di condanna da parte della Corte dei conti, data la diversità del danno contestato nel presente giudizio. Parimenti non risulterebbe accoglibile l'eccezione di improcedibilità fondata sulla sentenza n. 829/2020, pronunciata dal Tribunale di Pistoia, con la quale il convenuto è stato assolto dal reato di abuso d'ufficio perché il fatto non sussiste. Si evidenzia a tal fine nella citazione che la mancanza di un elemento necessario per la configurabilità della fattispecie penale non inciderebbe automaticamente sul giudizio contabile, che è finalizzato ad accertare la sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa. Infine, non potrebbe essere accolta l'eccezione di *compensatio lucri cum damno* per la mancanza dei presupposti necessari, fra cui, in particolare, l'assenza di identità causale fra il fatto generatore del danno e quello generatore del vantaggio, l'insussistenza di un vantaggio suscettibile di compensazione ed il carattere implicitamente non utile dell'esborso, derivante dalla violazione dei vincoli modali all'effettuazione della spesa.

Il convenuto, ritualmente costituitosi, ha, in primo luogo, eccepito l'improcedibilità dell'azione erariale a seguito della pronuncia del Tribunale penale di Pistoia che, con sentenza n. 829 del 2020, ha assolto il convenuto per il reato di abuso d'ufficio ex art. 323 c.p. perché il fatto non sussiste. Secondo la difesa, infatti, ai sensi dell'art. 652 c.p.p., la sentenza penale assolutoria avrebbe efficacia di giudicato nel

giudizio volto ad accertare la sussistenza della responsabilità amministrativa con la conseguenza di far venire meno l'interesse ad agire del P.M. contabile. La sentenza penale, infatti, avrebbe accertato con efficacia di giudicato che il convenuto, nel rinnovare gli incarichi al Marconi, non avrebbe agito allo scopo di favorire quest'ultimo, ma con il solo obiettivo di sopperire ad una esigenza aziendale derivante dal sottodimensionamento dell'ufficio stampa. Di conseguenza il Giudice penale, peraltro ponendosi in contrasto con la sentenza n. 276 del 2018 pronunciata da questa Sezione, ha rigettato la richiesta risarcitoria in favore dell'azienda sanitaria e, pertanto, il convenuto non potrebbe, per il principio del *ne bis in idem*, essere nuovamente sottoposto a giudizio per i medesimi fatti per i quali è già stato assolto, con formula piena, in sede penale.

In ogni caso la domanda risarcitoria dovrebbe, comunque, essere rigettata nel merito stante l'accertamento, da parte del giudice penale, che il convenuto ha agito per soddisfare un'esigenza aziendale fondamentale e che il Marconi non ha ottenuto, per effetto dei plurimi rinnovi contrattuali, alcun vantaggio ingiusto.

Il convenuto ha, inoltre, eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità poiché, non essendo ravvisabile nel caso in giudizio alcun occultamento doloso del danno, sarebbero decorsi più di cinque anni dal momento della verifica del fatto dannoso. In particolare, come accertato dalla sentenza n. 276 del 2018, tale prescrizione si estenderebbe a tutte le richieste risarcitorie discendenti dai pagamenti effettuati in favore del Marconi in data anteriore al 2012 e, dunque, sia

alla richiesta di euro 30.245,72, perché, come evidenziato dalla difesa, si tratterebbe di somme “*riferite ai pagamenti effettuati al lavoratore per il periodo 2008-2010*”, sia di euro 54.206,32, perché riferibile a “*somme corrispondenti a emolumenti relativi alle retribuzioni corrisposte antecedentemente al 14.04.2012, ovvero per i pagamenti effettuati al Sig. Marconi nell’anno 2011*”, sia, infine, di euro 50.208,53, perché conteggiate dall’INPGI in conseguenza della sentenza d’appello e prescritti con riferimento all’annualità 2011. Peralto la difesa sostiene che non sarebbe stata fornita alcuna prova del nesso causale fra il rinnovo dell’incarico e le sentenze del 2019 e del 2021 poste alla base della presente azione erariale.

Infine, nella comparsa viene eccepita la *compesatio lucri cum damno* in ragione dei vantaggi che, come accertato in sede penale, l’azienda sanitaria avrebbe tratto dal rinnovo degli incarichi professionali al Marconi e, in ulteriore subordine, l’errata quantificazione del danno contestato al convenuto, non potendogli essere imputati i danni discendenti dai rinnovi contrattuali disposti prima del suo insediamento quale direttore generale. Parimenti avrebbero dovuto essere scomputati dal danno, ad avviso della difesa, le somme corrispondenti ai contributi previdenziali ed ai contributi obbligatori in favore dell’INPGI. Il convenuto chiede, pertanto, che l’azione risarcitoria sia dichiarata improcedibile o rigettata nel merito od, in subordine, dichiarata prescritta per il periodo antecedente al 14 aprile 2012 ed, in ogni caso, che venga disposta la compensazione totale del danno o, in estremo subordine, la riduzione della quantificazione del danno.

All'udienza del 2 luglio 2025, il Pubblico Ministero ha insistito per l'accoglimento della domanda, ribadendo come il presente giudizio costituisca il seguito di una vicenda già oggetto di una precedente pronuncia di questa Sezione. Il requirente ha, inoltre, sottolineato come non possa produrre effetto preclusivo del presente giudizio la sentenza di assoluzione pronunciata in sede penale sia in ragione del principio di autonomia dei due giudizi, sia per il fatto che, nel caso in esame, la sentenza penale non avrebbe accertato l'insussistenza della materialità del fatto, ma piuttosto avrebbe escluso il carattere ingiusto del vantaggio indebito conseguito dal Marconi. Pertanto, il PM, sottolineando che gli altri elementi della responsabilità amministrativa sarebbero stati accertati con efficacia di giudicato dalla precedente sentenza di questa Sezione, ha escluso che possa configurarsi un'ipotesi di "*ne bis in idem*" sia con riferimento al precedente giudizio contabile sia con riferimento al giudizio penale. Ha, inoltre, evidenziato come i profili del sottodimensionamento organico dell'ufficio stampa e della necessità del suo potenziamento sarebbero stati limitati nel tempo e non potrebbero comunque portare ad escludere la responsabilità per danno. Inoltre, ad avviso della Procura, la prospettata "*compensatio lucri cum damno*" sarebbe già stata correttamente esclusa dalla precedente sentenza contabile in ragione della non compensabilità delle violazioni degli obblighi modali delle assunzioni ed, infine, l'eccezione di prescrizione non potrebbe essere accolta poiché il danno contestato in questa sede discenderebbe da pagamenti effettuati a decorrere dal 2020. Pertanto, la Procura,

ribadendo la correttezza della quantificazione del danno richiesto, al lordo delle trattenute fiscali e previdenziali, ha chiesto l'accoglimento integrale delle proprie domande.

La difesa del convenuto, ribadendo la natura dell'art. 652 c.p.p., che costituirebbe una deroga al generale principio dell'autonomia dei giudizi, ha sottolineato come il giudicato penale di assoluzione abbia accertato l'insussistenza del fatto in ragione della carenza di personale presso l'ufficio stampa e del conseguente perseguimento degli scopi istituzionali dell'ente, così sconfessando l'assunto della Procura circa l'inutilità dell'incarico conferito dal convenuto. Pertanto, escludendo che, in questa sede, sia possibile effettuare una rivalutazione delle prove già valutate dal giudice penale, ha ribadito che, nel caso in esame, dovrebbe trovare applicazione l'art. 652 c.p.p. e che, alla luce delle risultanze del giudizio penale, in questa sede andrebbe accertata sia la carenza della gravità della colpa che la compensabilità fra l'utilità percepita dall'amministrazione ed il danno, citando a tal proposito una precedente sentenza della Sezione Campania, n. 540/2023, che in un caso analogo avrebbe fatto applicazione del principio della "*compensatio lucri cum damno*". Ha, inoltre, evidenziato come, per effetto del principio secondo cui il giudicato copre il dedotto ed il deducibile, il presente giudizio violerebbe il principio del "*ne bis in idem*" ed ha, pertanto, insistito per il rigetto della domanda.

Dopo una breve replica del pubblico ministero, la discussione è stata chiusa ed il giudizio è passato in decisione.

## **DIRITTO**

Il presente giudizio è stato introdotto dalla Procura per ottenere il risarcimento del danno cagionato all'amministrazione pubblica dalla condotta gravemente colposa del dott. Alessandro Scarafuggi che, nel periodo in cui ha svolto le funzioni di Direttore generale dell'azienda USL 3 di Pistoia, ora confluita nell'Azienda USL Toscana Centro, ha provveduto a rinnovare di anno in anno, dal 2008 al 2012, l'incarico professionale in favore di Roberto Marconi con le deliberazioni n. 935/2007, n. 755/2008; n. 731/2009; n. 681/2010, n. 621/2011 (cfr. citazione e doc. 3.3 citazione). I predetti rinnovi, in quanto in contrasto con l'art. 7 co. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, risulterebbero illegittimi e avrebbero provocato, secondo quanto sostenuto dalla Procura, all'azienda sanitaria un danno ingiusto di euro 134.660,57 in ragione delle differenze retributive e previdenziali e delle sanzioni che l'azienda è stata condannata a corrispondere sia al Marconi, che all'erario e all'INPGI.

La richiesta è fondata e può essere accolta nei limiti di quanto sarà di seguito illustrato.

In primo luogo, il Collegio rileva come sulla vicenda è già intervenuta una sentenza di questa Sezione (n. 276/2018) che ha condannato l'odierno convenuto al pagamento della somma di euro 33.814,43.

Tuttavia, successivamente alla chiusura del precedente giudizio, sono emersi nuovi danni causalmente riconducibili ai citati rinnovi. In particolare, è intervenuta una condanna in sede civile che, riconoscendo il carattere sostanzialmente subordinato dell'incarico professionale, ha condannato l'amministrazione al pagamento delle

differenze retributive ed un nuovo accertamento da parte dell'INPGI, cioè dell'istituto di previdenza dei giornalisti, che ha quantificato i contributi previdenziali che avrebbero dovuto essere versati dall'amministrazione in ragione del carattere subordinato del rapporto lavorativo e la sanzione per il ritardato versamento.

La novità del danno contestato in questa sede consente di superare le eccezioni di prescrizione e di *ne bis in idem* sollevate dalla difesa.

Con particolare riguardo alla prescrizione, il convenuto ne ha eccepito la maturazione per tutti i pagamenti effettuati dall'azienda sanitaria in favore di Roberto Marconi in data anteriore al quinquennio antecedente alla notifica dell'invito a dedurre relativo al precedente giudizio presso questa Sezione giurisdizionale, notificato in data 14 aprile 2017. Sul punto, inoltre, secondo la prospettazione difensiva, sarebbe maturato il giudicato in ragione di quanto statuito in proposito dalla sentenza, ormai definitiva, di questa Sezione n. 276 del 2018.

Tali argomentazioni non sono condivisibili in quanto il danno oggetto di domanda risarcitoria nel presente giudizio scaturisce non dai pagamenti effettuati dall'azienda sanitaria in favore del Marconi in costanza del rapporto professionale, quanto, piuttosto, dalle sentenze n. 540 del 2019 del Tribunale di Pistoia e n. 568 del 2021 della Corte d'appello di Firenze (prodotte al doc. 2 citazione), le quali, riconoscendo il carattere subordinato del rapporto lavorativo, hanno ricostruito l'ammontare delle somme che sarebbero spettate al Marconi se fosse stato inquadrato in un rapporto di lavoro subordinato ed hanno, pertanto, condannato l'azienda sanitaria a versare le relative

differenze. Contrariamente, pertanto, a quanto avvenuto con la precedente sentenza di questa Sezione, all'odierno convenuto non viene contestato il danno derivante dal pagamento degli emolumenti al Marconi, ma il danno derivante dal mancato pagamento di quanto a lui spettante come lavoratore subordinato dell'azienda sanitaria. Come evidenziato dalla giurisprudenza in un caso analogo, *"è una ipotesi tipica di responsabilità indiretta atteso che il danno erariale, di cui il Procuratore regionale chiede il ristoro, non è conseguenza diretta di una condotta colpevole di un soggetto in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, ma è stato cagionato a quest'ultima in via mediata, in quanto chiamata in giudizio a risarcire, secondo il principio generale dell'art. 28 della Costituzione, il danno cagionato ad un terzo da propri dipendenti in attività di servizio"* (Sez. Regione Sicilia n. 233/2023). In questi casi, secondo la consolidata giurisprudenza (Sez. II centr. n. 273/2024; Sez. II centr. n. 259/2022; Sez. III centr. n. 375/2021), il danno si produce nel momento in cui l'amministrazione procede all'esborso monetario derivante dalla soccombenza in altro giudizio e, dunque, è da tale momento che decorre la prescrizione del danno patito dall'amministrazione.

Parimenti, una quota del danno contestato in questa sede discende dalla regolarizzazione della posizione contributiva del Marconi presso l'INPGI e dal pagamento delle relative sanzioni derivanti, a loro volta, da quanto accertato dal giudice del lavoro in merito al riconoscimento del carattere subordinato del rapporto lavorativo per il 2011 ed il 2012 (cfr. doc. 1 citazione). Anche in questo caso l'azienda sanitaria ha

versato all'INPGI i contributi che avrebbero dovuto essere versati in ragione del carattere subordinato del rapporto lavorativo del Marconi e, dunque, il danno si è concretizzato con il pagamento in favore dell'INPGI.

La prescrizione, pertanto, non è maturata, posto che tutti i pagamenti scaturenti dalle citate sentenze e dall'accertamento dell'INPGI sono stati effettuati, come sottolineato dalla Procura, a partire dal 15 settembre 2020.

Tale ricostruzione consente, al tempo stesso, di superare l'argomentazione difensiva fondata sulla violazione del principio del *ne bis in idem* posto che nel presente giudizio si contesta, come già illustrato, un danno di natura indiretta, che non solo è differente rispetto a quello oggetto della precedente pronuncia di questa Sezione, ma è sorto successivamente per effetto delle due citate sentenze civili e del conseguente accertamento dell'INPGI.

Su un piano diverso si pone, invece, la contestazione della difesa in merito alla carenza di prova del nesso causale fra la condotta gravemente colposa del convenuto e le sentenze del 2019 e del 2021 poste alla base della presente azione erariale (pag. 19 comparsa).

Tali contestazioni, unitamente alle altre sviluppate nella comparsa, attengono, infatti, alla sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, che il Collegio procederà ad esaminare nel prosieguo.

In primo luogo, il Collegio ritiene che non sussistano dubbi in merito alla concretizzazione, per effetto dei pagamenti discendenti dalle due

sentenze richiamate e dal provvedimento dell'INPGI, di un danno a carico dell'amministrazione, il cui ammontare non può che coincidere con gli importi corrisposti dall'amministrazione per effetto dei richiamati atti.

In secondo luogo, occorre accertare se ed in che misura il predetto danno debba essere imputato al soggetto che ha agito per l'amministrazione, cioè l'odierno convenuto, in ragione della configurabilità a suo carico di una condotta gravemente colposa e del nesso di causalità fra tale condotta ed il danno.

Con riferimento alla sussistenza della condotta gravemente colposa occorre evidenziare che il convenuto ha proceduto per cinque volte, e cioè per le annualità dal 2008 al 2012, a rinnovare l'incarico professionale di durata annuale in favore del Marconi, il quale, pertanto, in forza di ripetuti rinnovi annuali, non tutti ascrivibili al convenuto, ha svolto ininterrottamente tale incarico per quattordici anni, dal 1998 al 2012, in evidente contrasto con il disposto dell'art. 7 co. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quest'ultima norma, nella versione in vigore al momento del conferimento del primo incarico da parte del convenuto (ma rimasta nella sostanza invariata fino al conferimento dell'ultimo degli incarichi contestati), prevedeva che *“Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di provata competenza, in presenza dei seguenti presupposti:*

a) *l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e ad obiettivi e progetti specifici e determinati;*

b) *l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;*

c) *la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*

d) *devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione”.*

Peralto, con D.L. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, è stato espressamente previsto che *“il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti”.*

La norma, pertanto, in contrasto con quanto avvenuto nel caso in giudizio, richiede espressamente che la prestazione professionale oggetto dell'incarico abbia *“natura temporanea”*, rispondendo *“ad obiettivi e progetti specifici e determinati”* ai quali l'amministrazione non possa far fronte con le risorse in servizio. Inoltre, proprio al fine di evitare forme atipiche di assunzione e la conseguente elusione delle disposizioni che disciplinano sia il reclutamento, che il contenimento della spesa per il personale, la norma prevede che possa essere causa di responsabilità amministrativa del dirigente che ha stipulato il

contratto *“l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati”*.

Come sottolineato dalla giurisprudenza, infatti, *“gli stringenti limiti al conferimento degli incarichi a soggetti esterni sono posti a garanzia del preminente interesse alla corretta ed oculata allocazione delle risorse, a presidio degli equilibri di finanza pubblica nonché a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa e della parità di trattamento dei possibili interessati a partecipare alla selezione”* (Sez. II centr. n.7/2022).

Il convenuto, rinnovando per cinque anni consecutivi il contratto d'opera del Marconi, avente ad oggetto *“prestazioni giornalistiche concernenti le relazioni esterne”*, ha violato la disciplina richiamata, posto che, come accertato sia in sede civile che in sede penale, l'incarico, originariamente attribuito nel 1998 al fine di sopperire all'assenza per maternità della dipendente Ponticelli Daniela, ha nella sostanza assunto natura non temporanea, rispondendo ad esigenze durature e progressivamente consolidate dell'amministrazione.

In tal modo il convenuto, incorrendo in un'ipotesi di responsabilità amministrativa espressamente prevista dall'art. 7 co. 6 del d. lgs. n. 165 del 2001, ha utilizzato un collaboratore professionale e temporaneo come un lavoratore subordinato.

Inoltre, i contratti di prestazione professionale rinnovati di anno in anno sono stati posti in essere in violazione del principio, di rilievo costituzionale, che impone l'accesso al pubblico impiego mediante procedure concorsuali.

In applicazione del predetto principio l'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001

prevede che l'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avvenga, salvo i casi di avviamento dalle liste di collocamento, *“tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno”*.

Nel caso in giudizio, in violazione dei richiamati principi, nelle deliberazioni che hanno disposto il rinnovo del contratto è espressamente previsto che *“stante la particolare natura fiduciaria dell'incarico si ritiene opportuno applicare l'art. 6 (Deroga al principio della comparazione) del Regolamento di cui al paragrafo precedente”*, ma non è, tuttavia, illustrata né la natura fiduciaria del contratto, peraltro non rinvenibile con riferimento all'incarico attribuito, né il ricorrere delle circostanze eccezionali che, secondo la consolidata giurisprudenza, consentono di derogare alla generale regola del principio della comparazione.

Infatti, al di là della previsione del regolamento richiamato, che, in ogni caso, non è stato prodotto dalle parti, la costante giurisprudenza contabile ammette l'affidamento diretto di un incarico solo in via eccezionale al ricorrere delle seguenti specifiche e tassative ipotesi: *“procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale”* (da ultimo Sez. controllo Piemonte n. 27/2025).

Poiché, nel reiterato rinnovo degli incarichi in esame non ricorre alcuna delle suddette ipotesi, tutti i contratti sono stati stipulati in violazione

della richiamata regola della concorsualità che impone, per il conferimento dell'incarico, l'indizione di una procedura pubblica comparativa, mediante pubblicazione di un bando e determinazione dei criteri di selezione.

La stessa formulazione delle deliberazioni contestate che, con veste quasi del tutto identica, si sono succedute nel tempo non dà conto, se non con formule generiche e di stile, della sussistenza dei requisiti normativi di cui all'art. 7 co. 6 del d. lgs. n. 165 del 2001.

Il Collegio ritiene, pertanto, dimostrato sia il carattere gravemente colposo della condotta posta in essere dal convenuto, che il nesso di causalità fra tale condotta ed il danno contestato nel presente giudizio, posto che, in assenza dei rinnovi contrattuali contestati, il Marconi non avrebbe potuto richiedere all'amministrazione, per le annualità in cui il convenuto ricopriva il ruolo di direttore generale, il pagamento delle differenze retributive e previdenziali afferenti alle stesse annualità.

Nel caso in giudizio, infatti, in violazione del disposto normativo, l'amministrazione ha fatto ricorso alla prestazione professionale del Marconi in modo continuativo e non temporaneo allo scopo di far fronte, come peraltro riconosciuto dalla stessa difesa del convenuto, all'esigenza dell'amministrazione di rafforzare in modo strutturale e continuativo l'ufficio stampa, stante la presenza di una sola dipendente in servizio con contratto di lavoro subordinato. La responsabilità del direttore generale che ha firmato i contratti discende, pertanto, dall'utilizzo dello strumento dell'incarico professionale al di là dei limiti previsti per tale tipologia contrattuale ed in violazione del principio

concorsuale per gli stessi parimenti sancito al fine, nella sostanza, di celare un rapporto di natura subordinata.

Tale indebito utilizzo ha esposto l'amministrazione al pagamento delle differenze retributive e contributive che avrebbero dovuto essere versate in ragione della natura sostanziale del rapporto con l'amministrazione e delle conseguenti sanzioni per il ritardato versamento dei contributi all'INPGI.

Possono, inoltre, essere superate tutte le argomentazioni difensive in ordine all'improcedibilità del presente giudizio per effetto della pronuncia penale di assoluzione. La sentenza penale, infatti, ha accertato, con la forza del giudicato, l'insussistenza degli elementi costitutivi del reato di abuso d'ufficio e, peraltro, lo ha fatto con riferimento non tanto alla condotta del convenuto, ma all'elemento soggettivo proprio del reato di abuso d'ufficio e cioè l'intenzionalità del dolo. Ad avviso del giudice penale, infatti, *"non v'è dubbio che le reiterate proroghe concesse al Marconi da parte dell'odierno imputato collidevano manifestamente col principio di necessaria temporaneità del contratto di collaborazione esterna di cui all'art. 7 D.lgs n. 165/2001, tenuto conto, peraltro, che detti incarichi esorbitavano dal novero di quelli per cui era astrattamente possibile un affidamento diretto da parte del Direttore Generale, essendo prescritta dalla legge l'effettuazione di una gara comparativa per una verifica allargata di più offerte professionali"* (Tribunale di Pistoia n. 829 del 2020). Pertanto, accertata l'illegittimità della condotta dell'imputato, il giudice penale ha escluso che da tale trasgressione sia derivato un vantaggio ingiusto

per il Marconi, avendo lo stesso svolto un servizio di cui l'azienda sanitaria necessitava e per il quale non disponeva di sufficienti risorse interne. Ed è, pertanto, dall'assenza dell'ingiustizia del vantaggio conseguito dal Marconi che è derivata, in sede penale, l'assoluzione per carenza degli elementi costitutivi del reato di abuso d'ufficio.

In sede contabile, pur nel rispetto del vincolo del giudicato penale di assoluzione, occorre procedere alla verifica della sussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

Infatti, secondo la giurisprudenza contabile, *“l'osservanza dell'art. 652 c.p.p. non comporta alcun automatismo applicativo tra l'assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, ciò sul presupposto che la formula assolutoria “perché il fatto non sussiste” non necessariamente sta a significare l'insussistenza del fatto materiale, ma può semplicemente esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa (Corte di Cassazione n. 1339 del 5 giugno 1992). Infatti pur avendo ad oggetto i medesimi fatti materiali, sussiste rispetto a quest'ultimi una pluriquificazione giuridica (penale ed amministrativo contabile) che rende i giudizi (penale e contabile) reciprocamente autonomi ed indipendenti. L'identità di detti fatti materiali riguarda singoli elementi delle fattispecie e non integrano autonome situazioni giuridiche sostanziali che, per legge, devono essere accertate con efficacia di giudicato da altro giudice, ma sono liberamente apprezzabili, ciascuna per la rilevanza che assume per l'ordinamento nell'ambito del relativo giudizio” (Sez. III centr. n. 357/2021).*

Pertanto, il Collegio deve, in questa sede, procedere ad un'autonoma valutazione dei fatti e delle circostanze accertati dal giudice penale allo "scopo di accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto a sua volta comporti anche l'insussistenza dell'evento dannoso (condotta/danno) ai fini della pronuncia erariale" (Sez. III centr. n. 357/2021).

A tal proposito il fatto, accertato in sede penale, che l'amministrazione avesse effettivamente delle carenze di organico nel settore giornalistico alle quali non era in grado di far fronte con il personale in servizio, non esclude né l'illegittimità della condotta, né la gravità della colpa del convenuto.

A quest'ultimo, infatti, in questo giudizio, è contestato un danno che non discende dall'inutilità della prestazione professionale svolta, ma, piuttosto, dall'utilizzo, per far fronte ad un'esigenza strutturale e continuativa dell'amministrazione, di uno strumento, il contratto professionale a carattere temporaneo, che non è utilizzabile a tale scopo. Il comportamento del convenuto è, pertanto, gravemente negligente perché lo stesso, in qualità di direttore generale ed a fronte della strutturale e pluriennale carenza di organico dell'ufficio stampa, così come accertata dalla sentenza penale, piuttosto che attivare tempestivamente i propri poteri direttivi ed organizzativi al fine di individuare soluzioni conformi alle previsioni di legge ed, in particolare, al principio di pubblicità e concorsualità dell'accesso al lavoro pubblico, ha confermato la scelta, adottata dai propri predecessori, di reiterare un incarico professionale temporaneo allo stesso soggetto in assenza

di qualunque bando o procedura pubblica selettiva.

Il danno contestato in questa sede, pertanto, deriva, in coerenza con le risultanze della sentenza penale, proprio dall'utilizzo illegittimo di uno schema negoziale, la prestazione professionale temporanea, per celare il carattere sostanzialmente subordinato dell'attività lavorativa svolta dal Marconi.

Quanto alla possibilità, richiesta dalla difesa, di applicare l'istituto della *compensatio lucri cum damno* allo scopo di contemperare il danno patito dall'amministrazione con i vantaggi conseguiti per effetto dell'attività lavorativa svolta dal Marconi, che, in qualità di giornalista, avrebbe sopperito ad un'esigenza effettiva dell'amministrazione, occorre rimarcare come l'esistenza di una carenza di organico e la conseguente impossibilità di far fronte ad un'attività con il personale in servizio non comportino automaticamente l'applicabilità della richiesta compensazione.

La giurisprudenza contabile ha, infatti, evidenziato come l'applicazione dell'art. 1, comma 1 bis, della l.n.20/1994, a norma del quale *"nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità"*, presuppone *"l'accertamento dell'effettività dell'utilitas – conseguita dalla stessa amministrazione di appartenenza del convenuto che da altra o anche dalla collettività cui si riferisce l'ente pubblico esponenziale -, nonché*

*l'identità della condotta causalmente determinante sia il danno che il vantaggio*" (Sez. II centr, n. 216/2023, da ultimo anche Sez. II n. 156/2025).

In senso analogo è stato da ultimo ribadito che *"l'esistenza di un risultato vantaggioso non può affermarsi in termini apodittici e generici, dovendo essere dimostrata dal convenuto in giudizio, anche per presunzioni gravi, precise e concordanti ex art.2729 c.c., costituendo un fatto diretto a ridurre la pretesa attrice, una volta accertata la sussistenza degli elementi costitutivi della medesima (in terminis, Corte conti, Sez. II App., n. 152/2020, con la giurisprudenza ivi richiamata; id., Sez. App. Sicilia, n. 62/2023). In definitiva, i vantaggi conseguiti costituiscono fatti, da accertare con il criterio di una valutazione ex post, il cui onere probatorio, sia per la sussistenza che per la quantificazione, incombe sul convenuto, in base al tradizionale riparto previsto dall'art. 2697, comma 1, c.c., risolvendosi la richiesta di "compensatio lucri cum damno" in un'eccezione in senso proprio, relativa alla sussistenza di un fatto di natura modificativa del diritto risarcitorio azionato in giudizio (in termini, Corte conti, Sez. I App., n. 52/2024)"* (Sez. II centr. n. 65/2024).

Nel caso in giudizio la difesa ha sostenuto la sussistenza dei requisiti per la richiamata *compensatio* sulla base della motivazione della sentenza penale di assoluzione pronunciata dal Tribunale di Pistoia (n. 592/2019), secondo la quale l'apporto del Marconi sarebbe stato "indispensabile" in considerazione del sottodimensionamento dell'ufficio stampa e dell'assenza di altri dipendenti interni in grado di

far fronte a tale carenza di personale.

In effetti, alla luce delle risultanze del giudizio penale e dei due gradi di giudizio civile può ritenersi accertato che il Marconi abbia effettivamente svolto delle prestazioni giornalistiche in favore dell'amministrazione, assicurando una costante presenza in servizio e rispondendo alle direttive ricevute secondo i parametri del rapporto di lavoro subordinato. Non è, tuttavia, possibile valutare né l'effettivo valore qualitativo di tali prestazioni in confronto con altri potenziali candidati, stante l'assenza di qualunque valutazione pubblica comparativa, né l'effettiva rispondenza di tale scelta al reale interesse dell'amministrazione.

Infatti, a fronte della più volte evidenziata carenza di organico, l'assunzione di un nuovo dipendente costituisce solo una possibilità, peraltro non sempre percorribile, dati i limiti all'assunzione di nuovo personale, a fronte di una pluralità di soluzioni organizzative che avrebbero dovuto essere vagliate dal direttore generale. Peraltro, nella stessa sentenza penale si dà atto della presenza di altri dipendenti che avrebbero potuto essere destinati alle prestazioni giornalistiche e che, a tal scopo, furono specificamente formati, anche se il loro apporto, a detta dello stesso imputato, non sarebbe stato sufficiente a coprire le esigenze dell'ufficio stampa in ragione della concomitante apertura di un nuovo nosocomio.

Alla luce di tali considerazioni, il vantaggio che, per effetto della scelta di reiterare gli incarichi professionali, l'amministrazione ha ricavato dalla prestazione lavorativa del Marconi può compensare solo

parzialmente il danno patito dalla stessa per effetto della medesima scelta del direttore generale, che, da una parte, ha privato l'amministrazione di una procedura selettiva trasparente a carattere concorsuale in grado di assicurare la selezione della risorsa più idonea all'incarico e dall'altra ha omesso di considerare eventuali legittime soluzioni alternative in grado di realizzare un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche.

La richiesta della difesa può, pertanto, essere accolta nella misura di un terzo del danno contestato, ritenendo il Collegio che il restante ammontare di due terzi, pari a euro 89.773,71 debba essere risarcito dal convenuto, trattandosi di un danno discendente dalla scelta di reiterare illegittimamente un incarico a tempo determinato piuttosto che affrontare, nel rispetto della legge, la carenza di organico riscontrata.

Ai fini della quantificazione del danno deve, inoltre, essere superata l'eccezione di parte convenuta circa la necessità di scomputare i contributi previdenziali dalle somme richieste al convenuto a titolo risarcitorio. Il Collegio ritiene, infatti, che il danno sia stato correttamente individuato dalla Procura nell'importo della retribuzione al lordo di tutte le trattenute, sia erariali che previdenziali, alla luce di quanto affermato in proposito dalle Sezioni riunite (in tal senso Sez. riun. n. 24/2020/QM).

In conclusione, la domanda risarcitoria può essere accolta nella misura di euro 89.773,71, pari ai due terzi dell'importo richiesto dalla Procura.

Il convenuto va, pertanto, condannato al pagamento in favore dell'Azienda USL Toscana centro dell'importo di euro 89.773,71, oltre

rivalutazione calcolata, secondo gli indici ISTAT, dalla data dell'ultimo pagamento effettuato dall'azienda sanitaria in relazione alla vicenda per cui è causa, ed oltre interessi legali calcolati sulla somma così rivalutata dalla data del deposito della sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Toscana, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando, rigettata ogni altra eccezione e istanza,

condanna il convenuto, Alessandro Scarafuggi, al pagamento della somma di euro 89.773,71 in favore dell'Azienda USL Toscana centro oltre rivalutazione ed interessi come in parte motiva,

condanna il convenuto al pagamento delle spese di lite nella misura di euro 253,68.= (Duecentocinquantaquattro/68.=).

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 2 luglio 2025.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Alessandra Cucuzza

Angelo Bax

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il

Il Funzionario

Daniele Iliceto

f.to digitalmente