



REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

Composta dai seguenti Magistrati:

Anna Luisa Carra                      Presidente

Giuseppe di Pietro                      Giudice relatore

Francesco Antonino Cancilla      Giudice

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 121/2025

nel giudizio iscritto al n. 69728 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Alberti Saverio, nato ad Arquà Polesine (RO) il 20.08.1985 e residente a Lanciano (CH) al vico 17 Giuseppe Garibaldi n. 15, cod. fisc. LBRSVR55M20A435S, rappresentato e difeso giusta procura in atti dall'avv. Silvano Martella del Foro di Messina, con il seguente indirizzo PEC indicat0 ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.: silvano.martella@pec.giuffre.it;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 9 aprile 2025, il relatore e il P.M., nella persona del sost. proc. gen. Simonetta Ingrosso, nonché l'avv. Simone Martella per il convenuto;

ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Alberti Saverio, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina, nella misura complessiva di euro 105.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, pur essendo in servizio come docente universitario in regime a tempo pieno, avrebbe svolto senza alcuna autorizzazione delle attività di per sé incompatibili con il suo inquadramento; nello specifico, avrebbe ricoperto l'incarico di amministratore unico di due società commerciali a lui riferibili, la Oncoxx Biotech s.r.l. e la Mediterranea Theranostic s.r.l., anche in violazione del divieto di esercizio di attività commerciale, percependo il compenso lordo complessivo di euro 105.000,00.

Dalla *notitia damni*, costituita da una nota del Rettore dell'Università di Messina del 25 agosto 2022, si desume che l'Ufficio ispettivo dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina, nel rilevare un contrasto tra i dati riportati nel *curriculum vitae* del convenuto ed una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del 4 dicembre 2017, aveva accertato che gli incarichi svolti nelle due società erano stati espletati senza che l'Ateneo ne fosse al corrente e, dunque, senza alcuna autorizzazione.

In particolare, nel *curriculum vitae* del 3 luglio 2017, il docente aveva dichiarato di essere presidente e socio fondatore della Oncoxx Biotech s.r.l. di Chieti, nonché socio e fondatore della Oncoxx Biotech di Pescara, mentre nella dichiarazione sostitutiva di atto notorio aveva attestato di non appartenere a società, enti, associazioni, *et similia*, di non essere titolare di quote o partecipazioni azionarie, di non avere incarichi in società costituite a fine di lucro, di non avere rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con altri soggetti pubblici e privati e di non svolgere attività imprenditoriali.

Poiché egli non aveva dichiarato gli incarichi ricoperti nelle due società, si procedeva a verificare se avesse inoltrato le necessarie richieste di autorizzazione. Il prof. Alberti, a seguito dell'apposita richiesta di chiarimenti, sosteneva che si trattava di ruoli direttivi negli *spin off* accademici Oncoxx Biotech s.r.l. e Mediterranea Theranostic s.r.l., dei quali avrebbe già dato comunicazione al Dipartimento di Scienze Biomediche, Odontoiatriche e delle Immagini Morfologiche e Funzionali, in linea con le prescrizioni del Regolamento *spin off* di cui al D.R. rep. n. 2777 del 10.12.2023.

Accertata l'assenza di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi esterni e di una convenzione sugli *spin off*, il Rettore, dopo aver informato il Dipartimento per la Funzione Pubblica e dopo i conseguenti accertamenti della Guardia di Finanza, attivava un procedimento disciplinare a carico del prof. Alberti, per gli incarichi di amministratore unico della Oncoxx Biotech s.r.l. (dal 24.9.2012 al 23.5.2023) e della Mediterranea Theranostic s.r.l. (dal 21.12.2016 al

300.9.2022).

Le due società, iscritte nel registro delle imprese di Lanciano, sarebbero di fatto riconducibili interamente al convenuto, atteso che il capitale della prima sarebbe detenuto per il 54% da lui stesso e per il 46% dalla Mediterranea Theranostic, il cui intero capitale, a sua volta, sarebbe di proprietà del medesimo prof. Alberti.

Considerata l'ampiezza del periodo di svolgimento degli incarichi, si tratterebbe di attività extraistituzionali svolte con abitudine, già di per sé non autorizzabili, ma comunque sprovviste di qualsivoglia autorizzazione. Inoltre, l'ampiezza del quadro temporale escluderebbe la possibilità di considerare le due società come *spin off* accademici; peraltro, la costituzione degli *spin off* avrebbe dovuto essere oggetto di apposita convenzione, che ne autorizzava l'attività in esercizio congiunto con l'Università.

A seguito delle contestazioni, il convenuto comunicava di essersi dimesso dalle cariche sociali (nota prot. n. 60104 del 6.5.2021), ma la circostanza si rivelava falsa, atteso che dall'estratto della visura camerale alla data del 1° giugno 2021 si rilevava ch'egli era ancora amministratore unico delle due società. Pertanto, il Rettore gli inoltrava un'ulteriore diffida; poiché il convenuto rispondeva di non poter rimuovere la causa d'incompatibilità per via degli accordi intercorsi con gli altri soci, il Rettore dava avvio al procedimento di decadenza dall'impiego pubblico e, con decreto n. 58211 del 3.5.2021, dapprima gli irrogava la sanzione disciplinare della sospensione dall'ufficio e dallo stipendio per il periodo di otto mesi e

successivamente, permanendo la situazione di incompatibilità, ne disponeva la decadenza dal pubblico impiego.

I due provvedimenti venivano confermati dal giudice amministrativo di primo grado (sent. n. 1349/2022), ma venivano annullati dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana per tardività delle contestazioni disciplinari (sent. n. 831/2024), sull'assunto che l'Università e il Rettore fossero a conoscenza ed avessero approvato la costituzione degli *spin off* fin dal 2017.

A parere della Procura erariale, le considerazioni del giudice amministrativo di prime cure sarebbero comunque estremamente rilevanti, al fine di comprendere la natura delle due società, che in alcun modo potrebbero essere qualificate come *spin off*, sia perché il progetto di impresa e la loro costituzione non sarebbero mai stati approvati da alcun Ateneo, sia in quanto si tratterebbe di società commerciali (atteso che, all'epoca della loro costituzione in Abruzzo, il convenuto non faceva parte del personale universitario di Chieti e Pescara), sia perché l'esercizio dell'attività non sarebbe mai stato autorizzato ai sensi dell'art. 7 del Regolamento *spin off*, del DM n. 168/2011 e del comma 9 dell'art. 6 della legge n. 240/2010. Infatti, non sarebbe mai stata rinvenuta alcuna convenzione tra l'Università e il docente; l'unico documento astrattamente rilevante a tal fine,, costituito da un estratto del verbale della seduta del Consiglio di amministrazione BioMorf del 18.7.2017, dov'egli aveva fatto istanza di "accoglienza" presso il Dipartimento delle attività di ricerca delle due società "per la presentazione di progetti per i bandi P.O. FESR Sicilia 2014

- 2020", non deporrebbe in senso a lui favorevole, non trattandosi né di una vera e propria comunicazione, né di una forma di deliberazione avente carattere autorizzativo o di riconoscimento dei due *spin off*. Di contro, con la nota n. 72132 del 6 giugno 2024, il Dipartimento BioMorf avrebbe testualmente comunicato "*che non esiste nessun documento allegato al verbale del Consiglio di Dipartimento in oggetto, in quanto nessuna documentazione è stata prodotta dal prof. Alberti in quella sede*".

Inoltre, secondo la tesi della Procura erariale, le argomentazioni del TAR deporrebbero nel senso di escludere la legittimità dell'attività esercitata dal convenuto, perché non occasionale e non autorizzata (e ciò, anche nell'ipotesi in cui le due società potessero essere considerate come *spin off* dell'Università di Messina).

Peraltro, il convenuto non avrebbe mai dato comunicazione all'Amministrazione dei compensi percepiti nell'esercizio dell'attività extraistituzionale, in violazione dell'art. 5 del D.M. n. 168/2011 e dell'art. 7 del Regolamento quadro dell'Università di Messina.

L'unico documento, dal quale si potrebbe in tesi desumere la conoscenza da parte dell'Amministrazione delle attività extraistituzionali *de quibus*, è costituito da una nota firmata dal convenuto insieme al Rettore e che costituisce una dichiarazione di intenti, predisposta per la partecipazione al bando P.O. FESR Sicilia 2014 - 2020 Azione 1.1.5. Solo in questa nota, emergerebbe la qualifica di rappresentante legale della Oncoxx Biotech s.r.l. in capo al docente, ma non sarebbe possibile desumerne che la società fosse uno *spin off* dell'Università di Messina; infatti, risulterebbe soltanto che il

professore, quale proponente del progetto, intendeva avvalersi del *know how* del gruppo Oncoxx Biotech s.r.l., tant'è che la domanda veniva presentata direttamente da lui senza alcuna compartecipazione dell'Ateneo. Poiché era necessario che la società avesse sede in Sicilia, il prof. Alberti aveva anche registrato una sede secondaria presso l'A.O.U., dichiarando falsamente di averne la disponibilità a titolo gratuito.

Ne conseguirebbe ch'egli avrebbe dichiarato per la prima volta di percepire compensi, quale amministratore della Oncoxx, solo il 22 - 26 febbraio 2021, perché compulsato dall'Ufficio ispettivo interno.

Il convenuto, pertanto, avrebbe dolosamente occultato l'esercizio delle attività extraistituzionali all'Amministrazione di appartenenza, con la conseguente postergazione del *dies a quo* del termine prescrizione, decorrente dal 22 febbraio 2021.

La condotta del prof. Alberti sarebbe in contrasto sia con l'art. 60 del DPR n. 3/1957, essendo l'attività extraistituzionale di natura commerciale, sia con il DPR n. 382/1980 e con l'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, per l'omessa richiesta preventiva dell'autorizzazione e per il carattere continuativo dell'attività; si tratterebbe chiaramente di attività di per sé nemmeno autorizzabile, sia per la natura intrinsecamente commerciale, che per l'incontestabile continuità del suo esercizio nel corso degli anni. In quest'ottica, il Regolamento dell'Università di Messina si limiterebbe ad integrare la normazione di rango primario, limitandosi a dettare i criteri e le procedure per il rilascio dell'autorizzazione, ma non inciderebbe *ex se* in alcun modo

sulla qualificazione delle attività.

Ne conseguirebbe l'obbligo, per il convenuto, di riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza (per essere poi destinati all'incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti), ai sensi del comma 7 dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001. Si tratterebbe di un'ipotesi di responsabilità tipica, in cui la sanzione sarebbe predeterminata dalla legge, applicabile non solo per gli incarichi non autorizzabili, ma anche per quelli di per sé ammissibili ma non autorizzati; qualora il percettore o l'ente erogante non provvedessero a riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza, sarebbe comunque configurabile una fattispecie di comune responsabilità erariale, ai sensi del comma 7 *bis* dello stesso art. 53.

Secondo l'impostazione accusatoria, sussisterebbe, altresì, l'elemento soggettivo della responsabilità erariale, doloso o in subordine gravemente colposo, alla luce della chiarezza delle disposizioni normative di cui al comma 7 dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165 del 2001 e della particolare qualificazione professionale del prof. Alberti.

Per le due attività, egli avrebbe percepito i compensi solo dalla Oncoxx BioTech s.r.l., per l'ammontare complessivo di euro 105.000,00, tra il 7.1.2017 e il giorno 1.1.2020.

Pertanto, la Procura regionale ha concluso per la condanna del convenuto al pagamento in favore dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina della somma di euro 105.000,00, da calcolare al lordo (alla luce dell'orientamento costante delle Sezioni riunite), oltre accessori e con vittoria di spese.



Il prof. Alberti, costituendosi in giudizio, ha dedotto che le due società sarebbero qualificabili come *spin off* accademici, sia perché avrebbero come unico scopo l'utilizzazione imprenditoriale, in contesti innovativi, dei risultati della ricerca scientifica e lo sviluppo di nuovi prodotti e/o servizi, sia in quanto sarebbero state fondate e guidate solo da personale accademico, ancorché non dipendente dall'Università.

Della loro operatività e della loro natura, egli avrebbe anche dato diverse comunicazioni al Rettore (sei solo nel 2020). Inoltre, il Dipartimento BioMorf avrebbe esaminato ed approvato i due *spin off* con delibera del 18 aprile 2017; in quell'occasione, la documentazione sarebbe stata consegnata *brevi manu*, come da prassi. Pertanto, la violazione dell'obbligo di disamina degli statuti e dei patti parasociali sarebbe ascrivibile allo stesso Dipartimento e alla sua Direzione. Solo con la delibera del 6.7.2022, lo stesso Dipartimento BioMorf avrebbe provveduto al ritiro in autotutela di quella precedente del 18.7.2017, perché compulsato dal Rettore.

Lo svolgimento dei due incarichi in contestazione sarebbe stato sempre noto all'Amministrazione, che avrebbe valutato positivamente le società alla stregua di *spin off* accademici. Anzi, il prof. Alberti avrebbe vinto il concorso nel 2017, presso l'Università di Messina, proprio per aver portato in dote tutta una serie di brevetti nel campo della genetica, riferibili alle due società Theranostic ed Oncoxx Biotech; solo a seguito di un contrasto con una collega, si sarebbe trovato esposto alle ritorsioni del Rettore.

Anche il giudice amministrativo di appello avrebbe accertato che la vicenda era nota ed accettata dall'Università di Messina fin dal 2017 (con le sentenze numeri 831, 832 e 835 del 2024), sicché, da un lato, la proposizione dell'azione erariale costituirebbe un'inammissibile rivisitazione degli stessi fatti già accertati in quella sede, e, dall'altro, le diverse considerazioni del TAR di Catania, oltre che non condivisibili, sarebbero anche del tutto irrilevanti. In particolare, il giudice di prime cure avrebbe travisato il significato del termine "accademico", ritenendolo equivalente alla diversa espressione "docente universitario di ruolo", così escludendo ingiustificatamente la natura di *spin off* delle due società, anche se il convenuto, all'epoca della loro costituzione, pur non essendo professore di ruolo, era pur sempre un accademico perché codirettore dell'Unità di Patologia Oncologica del CESI presso la Fondazione "Università G. D'Annunzio". In ogni caso, all'atto della presentazione degli *spin off* all'Università di Messina, egli aveva comunque anche assunto il ruolo di docente universitario; del pari, erano incontestabilmente docenti universitari, già *ab initio*, tutti gli altri soci fondatori.

Sotto altro profilo, il difensore del convenuto ha aggiunto che, nel 2017, non esisteva alcuna norma che escludesse l'efficacia dell'approvazione degli *spin off* da parte del Dipartimento competente per materia, né che escludesse il riconoscimento di quelli costituiti anteriormente al trasferimento del docente all'Università di Messina. Pertanto, sarebbe del tutto irrilevante il Regolamento *spin off* dell'Ateneo di Messina n. 2777/2020, approvato in data successiva ai fatti ed applicabile solo per

le entità di nuova istituzione e non per quelle già costituite all'esterno dell'Università.

Ne conseguirebbe che il convenuto non avrebbe mai occultato l'esistenza dei due incarichi e delle attività della Oncoxx e della Theranostic, né i compensi percepiti, sempre comunicati all'Università.

Da ultimo, in ordine al *quantum*, la difesa ha contestato sia il calcolo delle somme al lordo, che la loro esatta quantificazione, atteso che la stessa Università, per la violazione dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001, aveva richiesto il pagamento del minor importo di euro 55.763,00, pari a quanto versato al netto dalla Oncoxx Biotech s.r.l.

In conclusione, il convenuto ha auspicato l'inammissibilità o la reiezione della domanda e, in via subordinata, la riduzione del *quantum* risarcitorio, con vittoria di spese e compensi.

Con atto del 19 marzo 2025, l'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina, nella qualità di amministrazione danneggiata, ha spiegato un intervento adesivo dipendente nel giudizio, limitandosi genericamente ad insistere per l'accoglimento della domanda della Procura erariale.

Con atto depositato il giorno stesso dell'udienza di discussione, anche l'Università degli Studi di Messina, agendo in persona del Rettore *pro tempore* e con il patrocinio dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo, ha spiegato un intervento adesivo dipendente nella causa, limitandosi a correggere, rispetto alle conclusioni di parte attorea, l'individuazione del soggetto danneggiato.

Infatti, la difesa erariale ha rilevato che il danno sarebbe stato

cagionato unicamente all'Università, in quanto il rapporto di servizio del prof. Alberti non era instaurato (anche) con l'Azienda Ospedaliera Universitaria, ma soltanto con l'Ateneo.

All'udienza di discussione, il Pubblico Ministero ha preso atto della corretta individuazione del soggetto danneggiato, sottolineando che la citazione era stata comunque notificata, di fatto, all'Università di Messina.

Nel merito, nel riportarsi alle argomentazioni ed alle conclusioni enunciate nell'atto di citazione, ha dato atto dell'*overruling* giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti, concretatosi con la recentissima sentenza n. 1/2025/QM/PROC, che avrebbe radicalmente mutato i parametri probatori concernenti la fattispecie dell'incompatibilità assoluta, rispetto a quelli enunciati in precedenza con la sentenza n. 6/2019/QM/PROC.

Sotto questo profilo, ha evidenziato, tuttavia, come la Procura generale della Corte dei conti abbia chiesto alla Sezione I Centrale, ancor più di recente, di sollevare nuovamente la questione di massima, limitatamente alla problematica di diritto intertemporale concernente l'applicabilità della normativa sopravvenuta alle fattispecie già istruite anteriormente. La Sezione di appello si sarebbe espressa, sul punto, con la sentenza n. 42/2025.

Quanto alla documentazione tardivamente depositata dalla difesa del convenuto, avente ad oggetto il nuovo Regolamento *spin off* dell'Università, ne ha ribadito l'irrilevanza e, per l'ipotesi in cui la produzione venisse dichiarata ammissibile nonostante la tardività, ha

chiesto un adeguato rinvio per controdedurre.

Il difensore del convenuto ha insistito per la riezione della domanda, ripotandosi alle argomentazioni rassegnate nella memoria di costituzione e ribadendo, in particolare, come l'Università fosse a conoscenza già *ab initio* dell'attività delle due società, chiaramente qualificabili come *spin off*.

Infatti, al concorso per la neoistituita cattedra di genetica, bandito nel 2017 dallo stesso Ateneo peloritano, il prof. Alberti, che all'epoca era un ricercatore in servizio presso l'Università di Chieti e Pescara, avrebbe partecipato proprio presentando, come titoli, anche i brevetti conseguiti attraverso le due società.

Inoltre, alla prima occasione utile, egli avrebbe anche chiesto l'autorizzazione a far operare i due *spin off* al Dipartimento BioMorf; in quella sede, la stessa amministrazione avrebbe preso atto della natura delle società e della loro attività di ricerca. Solo successivamente, nel 2022, dopo l'esplosione del contrasto del convenuto con il nuovo Rettore, il Dipartimento avrebbe proceduto alla revoca del provvedimento favorevole assunto nel 2017, anche se non vi era stato alcun mutamento della situazione di fatto già positivamente valutata nella prima occasione.

Quanto alla natura intrinseca degli *spin off*, in generale, la difesa ha sottolineato come si tratti chiaramente di società commerciali, costituite per l'utilizzo imprenditoriale del frutto della ricerca universitaria, in deroga alla normativa di carattere generale. Non a caso, grazie ai brevetti conseguiti con l'attività dei due *spin off*,

l'Università di Messina avrebbe ottenuto notevoli finanziamenti, come si desumerebbe documentalmente dall'elenco dei brevetti di cui all'allegato n. 5 (dove il primo sarebbe, per l'appunto, del convenuto).

Si tratterebbe, pertanto, di attività del tutto legittima, sulla scorta della normativa vigente *ratione temporis*; sotto questo profilo, la difesa ha ribadito l'inapplicabilità del Regolamento *spin off* adottato nel 2022, di carattere chiaramente non retroattivo. In ogni caso, anche qualora l'approvazione del Dipartimento BioMorf dovesse essere ritenuta irregolare, ciò non potrebbe influire sulla configurabilità dell'elemento soggettivo doloso o gravemente colposo, trattandosi di un errore ascrivibile alla responsabilità dell'Amministrazione.

In ordine al *quantum* dei compensi, peraltro non così eccessivo, la difesa ha ribadito che l'omesso esame dei patti parasociali, messi a disposizione dal prof. Alberti all'atto della presentazione degli *spin off*, sarebbe pur sempre un'attività omissiva riconducibile alla responsabilità del Dipartimento BioMorf, avendone egli consegnato copia in occasione della riunione del 18.7.2017.

In merito alla nuova produzione documentale, il difensore ha chiarito che si tratterebbe di un atto normativo, *id est* del nuovo Regolamento *spin off*, che, pur nell'ottica più restrittiva che ne ha ispirato l'emanazione, avrebbe comunque continuato a legittimare l'utilizzazione economica delle invenzioni industriali (alla lett. b dell'art. 5, rimasta immutata nel passaggio tra il vecchio e il nuovo sistema).

Da ultimo, il convenuto ha ribadito che il compenso non sarebbe stato

di per sé soggetto a comunicazione, sicché a nulla rileverebbe che non sia stato portato a conoscenza dell'Amministrazione.

La difesa dell'Azienda Ospedaliera Universitaria, per altro verso, ha insistito nell'accoglimento della domanda attorea, non opponendosi alla corretta individuazione del danneggiato nell'Ateneo peloritano.

L'Università di Messina, assistita dall'Avvocatura erariale, dopo aver rimarcato la sussistenza del rapporto di servizio con il prof. Alberti, ha dichiarato di aderire *in toto* all'impostazione accusatoria, sottolineando che l'annullamento dei provvedimenti disciplinari da parte del giudice amministrativo di secondo grado non inciderebbe in alcun modo sulle diverse valutazioni concernenti la configurazione della responsabilità erariale.

Dopo le repliche del PM, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Alberti Saverio, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina, nella misura complessiva di euro 105.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, pur essendo in servizio come docente universitario in regime a tempo pieno, avrebbe svolto senza alcuna autorizzazione delle attività di per sé

incompatibili con il suo inquadramento, perché di carattere continuativo; nello specifico, avrebbe ricoperto l'incarico di amministratore unico di due società commerciali a lui riferibili, la Oncoxx Biotech s.r.l. e la Mediterranea Theranostic s.r.l., anche in violazione del divieto di esercizio di attività commerciale, percependo il compenso lordo complessivo di euro 105.000,00.

Ne conseguirebbe l'obbligo di riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza (per essere poi destinati all'incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti), ai sensi del comma 7 dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165/2001. Si tratterebbe di un'ipotesi di responsabilità tipica, in cui la sanzione sarebbe predeterminata dalla legge; qualora il percettore o l'ente erogante non provvedessero a riversare i compensi all'amministrazione di appartenenza, sarebbe comunque configurabile una fattispecie di comune responsabilità erariale, ai sensi del comma 7 *bis* dello stesso art. 53.

2.

In via preliminare, occorre rilevare che all'udienza di discussione, a seguito dell'intervento volontario dell'Ateneo peloritano, il Pubblico Ministero e la difesa dell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino" di Messina hanno preso atto della circostanza che l'amministrazione danneggiata debba essere più correttamente individuata nell'Università degli Studi di Messina. Sul punto, il difensore del convenuto, presente in udienza, non ha mosso alcuna contestazione.



Per quanto occorrer possa, non appare ultroneo, tuttavia, precisare che l'omissione o l'erronea indicazione in citazione del "soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale" (ex art. 86, secondo comma, lett. d), del c.g.c.), "non è assistita da alcuna sanzione, non determinando alcuna forma di invalidità" (Sez. I Centr., sent. n. 235/2024). Infatti, come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza contabile, "l'individuazione del soggetto danneggiato, pur costituendo requisito dell'atto introduttivo (art. 86, comma 2, lett. d), non è ritenuto "essenziale" ai fini della validità dello stesso, tant'è che non ne è sanzionata né l'omessa né l'erronea indicazione" (Sez. II Centr., sent. n. 30/2022; in termini analoghi, ex plurimis, Sez. I Centr., sent. n. 66/2023), anche perché "è indifferente per il convenuto in un giudizio di responsabilità amministrativa versare l'importo risarcitorio (in caso di condanna), nelle mani dell'una o dell'altra Pubblica amministrazione", sicché "un'eventuale modifica non recherebbe alcun risultato utile e giuridicamente apprezzabile al promotore del giudizio, che, quindi, anche in esito al fausto esperimento dell'impugnazione, continuerebbe a risultare gravato di condanna" (Sez. II Centr., sent. n. 100/2024; analogamente, ex multis, Sez. I Centr., sent. n. 235/2024).

Ne consegue che, correttamente, l'amministrazione danneggiata dev'essere individuata nell'Università degli Studi di Messina, invece che nell'Azienda Ospedaliera Universitaria "G. Martino".

3.

In via preliminare, all'udienza di discussione, la Procura erariale ha chiesto di dichiarare inammissibile la documentazione tardivamente

depositata dal convenuto su GIUDICO in data 8 aprile 2025; in via subordinata, ha insistito per un breve rinvio, al fine di poterne prendere visione.

La questione è irrilevante, sia per quanto si dirà nel prosieguo in merito all'infondatezza nel merito della domanda, a seguito dell'*overruling* giurisprudenziale delle Sezioni riunite, sia perché la nuova produzione della difesa, di per sé inammissibile per tardività, ha comunque ad oggetto il nuovo Regolamento *spin off* dell'Ateneo, inapplicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame.

Per queste ragioni, si ritiene di non dover accogliere l'istanza di rinvio proposta dal Pubblico Ministero e di potere, invece, procedere all'esame del merito del giudizio.

4.

Com'è noto, già con il DPR n. 3 del 1957 è stato previsto, in materia di incompatibilità dei pubblici dipendenti, che *“l'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente”*.

Con l'art. 53 del D. Lgs. n. 165 del 2001, rubricato *“incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi”*, per quel che rileva in questa sede, è stato ribadito che *“resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3”*, salve le

deroghe di legge e quelle specificamente previste per i rapporti di lavoro a tempo parziale (comma 1).

Inoltre, è stato precisato che *“le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati”* (comma 2).

Ai sensi del comma 6, le limitazioni *“si applicano ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, compresi quelli di cui all'articolo 3, con esclusione dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al cinquanta per cento di quella a tempo pieno, dei docenti universitari a tempo definito e delle altre categorie di dipendenti pubblici ai quali è consentito da disposizioni speciali lo svolgimento di attività libero-professionali. Sono nulli tutti gli atti e provvedimenti comunque denominati, regolamentari e amministrativi, adottati dalle amministrazioni di appartenenza in contrasto con il presente comma. Gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso”*.

La disposizione aggiunge che *“sono esclusi i compensi derivanti:*

*a) dalla collaborazione a giornali, riviste, enciclopedie e simili;*

*b) dalla utilizzazione economica da parte dell'autore o inventore di opere dell'ingegno e di invenzioni industriali;*

*c) dalla partecipazione a convegni e seminari;*

*d) da incarichi per i quali è corrisposto solo il rimborso delle spese documentate;*

e) da incarichi per lo svolgimento dei quali il dipendente è posto in posizione di aspettativa, di comando o di fuori ruolo;

f) da incarichi conferiti dalle organizzazioni sindacali a dipendenti presso le stesse distaccati o in aspettativa non retribuita;

f-bis) da attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, nonché di docenza e di ricerca scientifica”.

Quanto al regime autorizzativo, il successivo comma 7 precisa che “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”.

Ai sensi del comma 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”.

Al comma 8, si aggiunge che “le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione

*disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".*

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza contabile, l'effettiva incidenza sull'attività lavorativa istituzionale e l'eventuale conflitto di interessi non costituiscono necessariamente elementi della fattispecie tipica, che è invece basata esclusivamente sulla possibilità o meno di autorizzare l'attività lavorativa extraistituzionale, ovvero sul materiale inoltro della richiesta di autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza, con il conseguente obbligo in caso contrario di riversare i compensi percepiti (da ultimo, Cass. SS.UU., sentt. n. 6473/2021, n. 80507/2021 e n. 4852/2021).

Nello specifico, occorre in ogni caso un provvedimento autorizzativo per l'espletamento, in via del tutto occasionale, di quegli incarichi qualificabili come attività libero - professionale.

Di contro, qualora si tratti di un'attività di carattere continuativo, ogni autorizzazione sarebbe invece *inutiliter data*, per assoluta incompatibilità con il regime di impiego a tempo pieno o parziale superiore al cinquanta per cento (Cass. Civ. sent. n. 1439/2000; Cass. Sez. III, sent. n. 10397/2001; Cass. Sez. Lav., sent. n. 16555/ 2003; Cass., SS.UU. Lav. n. 3386/ 1998, Sez. Giur. Calabria, sent. n. 475/2019), in quanto le pubbliche amministrazioni possono autorizzare i propri

dipendenti all'esercizio di incarichi, ma questi non possono confondersi con l'esercizio costante di un'attività professionale e con l'iscrizione nel relativo albo, per cui sussiste il generale divieto posto *ex lege*.

La *ratio* del dovere di esclusiva, come costantemente ribadito dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, è quella di garantire la riserva delle energie lavorative del dipendente pubblico ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione di appartenenza, non potendole egli dissipare esercitando ulteriori attività che lo distolgano dal dovere di collaborazione e dedizione che deve al proprio datore di lavoro.

*A fortiori*, in merito alle attività imprenditoriali, il divieto di cui all'art. 60 del DPR n. 3/57 è stato disposto "*per preservare le energie del lavoratore e per tutelare il buon andamento della p.a., che risulterebbe turbato dall'espletamento da parte di propri dipendenti di attività imprenditoriali caratterizzate da un nesso tra lavoro, rischio e profitto. Centri di interesse alternativi all'ufficio pubblico rivestito, implicanti un'attività caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, potrebbero turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e il prestigio della P.A.*" (così, *ex multis*, Sez. Giur. Lombardia, sentt. n. 54/2015 e n. 216/2014; in termini analoghi, Cass. Sez. Lav., sent. n. 27420/2020).

Per i docenti universitari, la disciplina generale è integrata e, in parte, anche derogata da una normativa più specifica.

In particolare, ai sensi dell'art. 11 del DPR n. 382 del 1980, il regime a tempo pieno dei docenti universitari:

*"a) è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di*

consulenza esterna e con la assunzione di qualsiasi incarico retribuito e con l'esercizio del commercio e dell'industria; sono fatte salve le perizie giudiziarie e la partecipazione ad organi di consulenza tecnico-scientifica dello Stato, degli enti pubblici territoriali e degli enti di ricerca, nonché le attività, comunque svolte, per conto di amministrazioni dello Stato, enti pubblici e organismi a prevalente partecipazione statale purché prestate in quanto esperti nel proprio campo disciplinare e compatibilmente con l'assolvimento dei propri compiti istituzionali;

b) è compatibile con lo svolgimento di attività scientifiche e pubblicistiche, espletate al di fuori di compiti istituzionali, nonché con lo svolgimento di attività didattiche, comprese quelle di partecipazione a corsi di aggiornamento professionale, di istruzione permanente e ricorrente svolte in concorso con enti pubblici, purché tali attività non corrispondano ad alcun esercizio professionale;

c) dà titolo preferenziale per la partecipazione alle attività relative alle consulenze o ricerche affidate alle Università con convenzioni o contratti da altre amministrazioni pubbliche, da enti o privati, compatibilmente con le specifiche esigenze del committente e della natura della commessa”.

Ai sensi dell'art. 6 della successiva legge n. 240 del 2010 (c.d. riforma Gelmini), “la posizione di professore e ricercatore è incompatibile con l'esercizio del commercio e dell'industria, fatta salva la possibilità di costituire società con caratteristiche di spin off o di start up universitari, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, anche assumendo in tale ambito responsabilità formali, nei limiti temporali e secondo la disciplina in materia dell'ateneo di appartenenza, nel rispetto dei criteri

definiti con regolamento adottato con decreto del Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. L'esercizio di attività libero-professionale è incompatibile con il regime di tempo pieno. Resta fermo quanto disposto dagli articoli 13,14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fatto salvo quanto stabilito dalle convenzioni adottate ai sensi del comma 13 del presente articolo" (comma 9).

Al comma 10, si prevede che "i professori e i ricercatori a tempo pieno, fatto salvo il rispetto dei loro obblighi istituzionali, possono svolgere liberamente, anche con retribuzione, attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali. I professori e i ricercatori a tempo pieno possono altresì svolgere, previa autorizzazione del rettore, funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro, purché non si determinino situazioni di conflitto di interesse con l'università di appartenenza, a condizione comunque che l'attività non rappresenti detrimento delle attività didattiche, scientifiche e gestionali loro affidate dall'università di appartenenza".

Inoltre, a norma del comma 11, "i professori e i ricercatori a tempo pieno possono svolgere attività didattica e di ricerca anche presso un altro ateneo, sulla base di una convenzione tra i due atenei finalizzata al conseguimento di obiettivi di comune interesse".

Nell'ambito del sistema normativo avente ad oggetto il regime delle incompatibilità dei docenti universitari, la legge n. 240 del 2010



costituisce la *lex specialis*, sicché si pone in deroga rispetto a tutte quelle previsioni del D.lgs. n. 165 del 2001, che siano oggettivamente incompatibili con le nuove e più specifiche disposizioni della riforma.

In particolare, ai sensi del comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, i professori universitari a tempo pieno possono svolgere:

a) senza autorizzazione, *“attività di valutazione e di referaggio, lezioni e seminari di carattere occasionale, attività di collaborazione scientifica e di consulenza, attività di comunicazione e divulgazione scientifica e culturale, nonché attività pubblicistiche ed editoriali”*;

b) previa autorizzazione del rettore e sussistendo gli altri presupposti di legge, *“funzioni didattiche e di ricerca, nonché compiti istituzionali e gestionali senza vincolo di subordinazione presso enti pubblici e privati senza scopo di lucro”*.

Come appare evidente, la norma deroga alle previsioni generali di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e, in particolare, alla lett. f - bis) del comma 6, che liberalizzava le *“attività di formazione diretta ai dipendenti della pubblica amministrazione, nonché di docenza e di ricerca scientifica”*.

In altri termini, mentre le *“attività di collaborazione scientifica e di consulenza”* possono essere espletate liberamente, per le *“funzioni didattiche e di ricerca”*, a seguito della riforma Gelmini, occorre indubbiamente la previa autorizzazione del rettore.

Analogamente, occorre un provvedimento autorizzativo per l'espletamento, in via del tutto occasionale, di quegli incarichi qualificabili come attività libero - professionale. Qualora si tratti di un'attività di carattere continuativo, ogni autorizzazione sarebbe

invece *inutiliter data*, per assoluta incompatibilità con il regime di insegnamento a tempo pieno.

Nel caso in esame, è contestata la natura o meno di *spin off* delle due società commerciali.

Sotto un primo aspetto, la questione è irrilevante, sia perché l'esercizio dell'attività non è mai stato autorizzato dall'Università di Messina, sia in quanto, trattandosi di un'attività di carattere continuativo esercitata da un docente a tempo pieno, ogni autorizzazione sarebbe stata *inutiliter data*.

Sotto altro profilo, invece, il problema è di rilievo, giacché il divieto di esercitare attività commerciali trova una deroga proprio nella possibilità di costituire società con caratteristiche di *spin off*.

Sul punto, la tesi della Procura è condivisibile, sia per l'ampiezza del quadro temporale, che esula dagli orizzonti degli *spin off* accademici, sia perché la costituzione degli *spin off* avrebbe dovuto essere oggetto di apposita convenzione, che ne autorizzava l'attività in esercizio congiunto con l'Università.

Nel caso in esame, di contro, il convenuto non ha dato prova d'aver costituito le due società in convenzione, ma si è limitato a documentare che, in occasione della seduta del Consiglio di amministrazione BioMorf del 18.7.2017, aveva fatto istanza di "accoglienza" presso il Dipartimento delle attività di ricerca delle due società "per la presentazione di progetti per i bandi P.O. FESR Sicilia 2014 - 2020", ovverosia domanda per il riconoscimento di due società costituite altrove e che avevano già operato autonomamente da qualche tempo.

In ogni caso, come correttamente argomentato dalla Procura erariale, non si tratta di una vera e propria comunicazione, né di una forma di deliberazione avente carattere autorizzativo o di riconoscimento dei due *spin off*.

A conferma dell'impostazione accusatoria, il Dipartimento BioMorf, con la nota n. 72132 del 6 giugno 2024, ha testualmente comunicato "che non esiste nessun documento allegato al verbale del Consiglio di Dipartimento in oggetto, in quanto nessuna documentazione è stata prodotta dal prof. Alberti in quella sede".

Ad ulteriore riscontro della tesi accusatoria, si rileva che vi è in atti una nota firmata dal convenuto insieme al Rettore e che costituisce una mera dichiarazione di intenti, predisposta per la partecipazione al bando P.O. FESR Sicilia 2014 - 2020 Azione 1.1.5. In questa nota, emerge per la prima volta la qualifica di rappresentante legale della Oncoxx Biotech s.r.l. in capo al docente; non è possibile desumerne, però, che la società fosse uno *spin off* dell'Università di Messina, tant'è che il professore, quale proponente del progetto, nell'intento di avvalersi del *know how* del gruppo Oncoxx Biotech s.r.l., aveva presentato la domanda direttamente egli stesso, senza alcuna compartecipazione dell'Ateneo.

Le attività extraistituzionali esercitate dal prof. Alberti, pertanto, non solo non erano mai state autorizzate, ma non erano nemmeno autorizzabili, sia perché di carattere continuativo, sia in quanto di natura commerciale.

La qualificazione delle attività *de quibus* come non autorizzabili sotto

entrambi i profili non può portare, però, all'accoglimento della domanda di riversamento dei compensi all'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dei commi 7 e 7 bis del D. Lgs. n. 165/2001, a causa del nuovo orientamento giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti, espresso con la recentissima sentenza n. 1/2025/QM/PROC.

Com'è noto, sulla natura giuridica e sul corretto inquadramento delle fattispecie di esercizio di attività extraistituzionale non autorizzabile, si erano formati, tra le sezioni centrali e regionali della Corte dei conti, due orientamenti contrastanti.

Secondo la prima opzione interpretativa, finora condivisa anche da questa Sezione giurisdizionale (*ex multis*, sent. n. 346/2024), l'obbligo restitutorio sarebbe applicabile sia alle attività extraistituzionali autorizzabili ma concretamente non autorizzate (le fattispecie di c.d. incompatibilità relativa), sia a quelle di per sé non autorizzabili, come l'esercizio dell'impresa o l'attività professionale di carattere continuativo (ipotesi di c.d. incompatibilità assoluta; in termini, *ex plurimis*, Sez. II Centr., sent. n. 290/2023; Sez. I Centr., sent. n. 49/2023; Sez. giur. Toscana, sent. n. 387/2021, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 46/2024). In quest'ottica, la condotta del dipendente darebbe luogo, in entrambi i casi, ad un danno "da mancata entrata", riveniente dal mancato riversamento all'Amministrazione di appartenenza dei compensi percepiti nell'esercizio dell'attività non istituzionale.

Secondo l'opposto orientamento giurisprudenziale, l'obbligo restitutorio sarebbe circoscritto alle sole ipotesi di c.d. incompatibilità

relativa, sicché riguarderebbe i soli casi in cui il dipendente pubblico svolga incarichi di per sé astrattamente autorizzabili, ma privi, in concreto, della prescritta autorizzazione (*ex multis*, Sez. III Centr., sent. n. 155/2024; Sez. App. Sicilia, sent. n. 33/2022; Sez. giur. Puglia, sent. n. 48/2023). Lo svolgimento di un'attività extraistituzionale assolutamente incompatibile comporterebbe, infatti, un danno non "da mancata entrata", ma "da violazione del sinallagma contrattuale".

A parere delle Sezioni riunite, la diversa *ratio* delle due fattispecie, implicitamente avallata dalla normativa sopravvenuta in materia di incompatibilità per i docenti universitari (art. 9, commi 2 *bis* e 2 *ter*, del D. L. n. 44/2023, come conv. *ex lege* n. 74/2023), depone a favore della tesi più restrittiva, con la conseguenza che le ipotesi di incompatibilità assoluta, incidendo in misura radicale sul sinallagma contrattuale, non sono sanzionate con l'obbligo restitutorio, ma con la decadenza dall'impiego.

Come chiarito nella sentenza n. 1/2025/QM/PROC, le "attività extra-istituzionali, se consentite e autorizzate, non devono creare situazioni di conflitto di interesse e di detrimento alle ordinarie attività istituzionali. 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”*

*In quest’ultimo caso, “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”.*

*Tuttavia, a seguito delle recenti aperture del legislatore per i docenti*

*universitari, di cui al comma 10 dell’art. 6 della l. n. 240/2010, come*

*novellato dal comma 2 bis dell’art. 9 del D. L. n. 44/2023, le Sezioni*

*riunite hanno optato per 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".*

*Orbene, "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.*

*Va, quindi, sgombrato il campo, innanzitutto, dalle possibili perplessità in ordine alla discriminazione che potrebbe derivare dalla non applicazione della disciplina del riversamento anche alle situazioni di incompatibilità assoluta,*

*in quanto riferite ad incarichi non autorizzabili, trattandosi di fattispecie decisamente diverse e come tali meritevoli di precipua disciplina.*

*Inoltre, la particolare gravosità delle misure che possono essere disposte in seguito al giudizio di responsabilità (restituzione degli emolumenti percepiti per l'attività esclusiva, ivi compresa l'indennità ad essa collegata), nonché di quelle decise in sede disciplinare, escludono che si possa parlare di una situazione di maggiore favore, sotto il profilo economico.*

*Nemmeno, si pone, ad avviso del Collegio, come elemento di rilievo una maggiore difficoltà di realizzare un idoneo asse probatorio, sia perché essa non può costituire un elemento giuridicamente attività extra-istituzionali, se consentite e autorizzate, non devono creare situazioni di conflitto di interesse e di detrimento alle ordinarie attività istituzionali.*

*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.”*

*Ne consegue che “l’obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l’erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili”.*

Poiché nel caso in esame si tratta di un’ipotesi di incompatibilità assoluta, la domanda, avente ad oggetto unicamente il riversamento dei compensi all’amministrazione di appartenenza, non può che essere rigettata.

Non si può nemmeno porre un problema di “diritto intertemporale”, come argomentato dal Pubblico Ministero nel corso dell’udienza di discussione.

Sotto questo profilo, la Procura attorea, infatti, da un lato ha dato atto dell’*overruling* giurisprudenziale delle Sezioni riunite della Corte dei conti, concretatosi con la recentissima sentenza n. 1/2025/QM/PROC, che ha radicalmente mutato i parametri probatori concernenti la fattispecie dell’incompatibilità assoluta, rispetto a quelli enunciati in precedenza con la sentenza n. 6/2019/QM/PROC, ma, dall’altro, ha evidenziato come la Procura generale della Corte dei conti abbia chiesto alla Sezione I Centrale, ancor più di recente, di sollevare nuovamente la questione di massima, limitatamente alla problematica di diritto intertemporale concernente l’applicabilità della normativa

sopravvenuta alle fattispecie già istruite anteriormente. La Sezione di appello si sarebbe espressa, sul punto, con la sentenza n. 42/2025.

La questione, per il vero, non è stata affrontata nella sentenza in questione, dove il Collegio si è limitato a riportare la tesi della Procura generale, senza però prendere posizione in quanto, nel caso sottoposto al suo esame, si trattava di una fattispecie di incompatibilità relativa, estranea al *dictum* delle Sezioni riunite. Né la problematica può essere sollevata in questa sede, essendo il deferimento alle Sezioni riunite riservato dal codice di giustizia contabile unicamente al giudice di appello (artt. 114 e 117 c.g.c.).

In ogni caso, allo stato, la tesi non potrebbe nemmeno essere condivisa, atteso che un mutamento di giurisprudenza, a differenza di una modifica normativa o di una pronuncia della Corte costituzionale, non può mai porre di per sé un vero e proprio problema di diritto intertemporale.

L'*overruling* giurisprudenziale giustifica, invece, l'integrale compensazione delle spese di giudizio (art. 31, comma 3, c.g.c.).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Alberti Saverio;

RIGETTA

la domanda.

Compensa interamente le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

IL RELATORE

Giuseppe di Pietro

*(f.to digitalmente)*

LA PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

*(f.to digitalmente)*

Depositata in segreteria nei modi di legge

Palermo, 28 aprile 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Caterina Giambanco

*(f.to digitalmente)*