



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti magistrati:

Leonardo Venturini Presidente

Elena Papa Consigliere relatore

Khelena Nikifarava Primo ref.

ha emesso la seguente

SENTENZA n. 99/2025

nel giudizio iscritto al n. 63168 del registro di segreteria, promosso dal
Sostituto Procuratore Generale della Corte dei conti Elena Di Gisi nei
confronti di:

PATERNOSTRO Alessandro, nato a Livorno (LI), il 16 settembre 1969
residente a Cecina (LI) via Fiume n. 10 - c.f. PTRLSN69P16E625N,
rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dall'avv. Paolo Barabino
(c.f. BRBPLA64L19C415C), del foro di Livorno, pec
paolobarabino@pec.ordineavvocatilivorno.it, fax: 0586/631658; e
dall'avv. Claudio Menicagli (c.f. MNCCLD84S05G843Z), del foro di
Livorno, pec claudiomenicagli@pec.ordineavvocatilivorno.it, fax:
0586/631658, presso il cui studio è elettivamente domiciliato, in Cecina
(LI), alla via Diaz, n. 14;

Visto l'atto introduttivo ed i documenti tutti del giudizio;

Uditi nella pubblica udienza del 6 marzo 2025, il relatore Cons. Elena
Papa, il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del

sostituto procuratore generale Elena di Gisi e l'avv. Claudio Menicagli
per il convenuto

FATTO

Con atto di citazione del 10 ottobre 2024, la Procura regionale presso questa Sezione Giurisdizionale, a seguito di conforme *notitia damni* trasmessa dall'Ufficio scolastico regionale per la Toscana - ambito territoriale di Livorno, del 28 giugno 2023, ha esercitato l'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti del prof. Alessandro Paternostro, docente di scuola superiore con contratto a tempo indeterminato presso l'ISISS "Marco Polo" di Cecina (LI).

Questi risulta aver subito la sanzione disciplinare della sospensione dal lavoro per un mese (decreto del D.S. n. 3396 del 10 novembre 2022), per esercizio di attività imprenditoriale incompatibile con l'insegnamento, ai sensi dell'art. 508, comma 10, del d.lgs. n. 297/1994, e dell'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, in quanto, alla data dell'avvio del procedimento disciplinare, era amministratore delegato della società Tirreno Medical Center s.r.l. (dal 24 luglio 2018 al 15 giugno 2022) e amministratore unico sia della Gemini s.r.l. (dalla costituzione in data 17 novembre 2020 al 25 agosto 2022) che della HSK Italia s.r.l. (dalla costituzione al 25 agosto 2022), queste ultime entrambe nel settore della formazione e tutoraggio nonché dei corsi di istruzione. Risultava anche socio nelle ultime, rispettivamente per il 72% e l'86,8% del capitale sociale, mentre per quanto riguarda la Tirreno Medical Center, era socio cedente a favore della sua compagna convivente sig.ra Geminiani Irene, di una partecipazione del 25% del capitale sociale nella Servizi sanitari

La Piramide – Centro Salus s.r.l., la quale, a sua volta, deteneva nella prima il 40% delle quote sociali.

A seguito dell'attività istruttoria svolta a mezzo della Guardia di finanza, la Procura ritiene, altresì, che il professore abbia anche svolto attività di amministrazione di fatto della Gemelli 2.0 s.r.l.s., società cui fa capo l'Istituto Gemelli, scuola privata parificata (per tutto il periodo contestato, dal 2017 al 2021). Anche di tale società il Paternostro risulta essere stato in via indiretta socio, in quanto cedente, alla compagna convivente, della medesima quota del 25% del capitale della Servizi sanitari La Piramide – Centro Salus s.r.l., a sua volta controllante della Gemelli 2.0 con il 77,8% delle quote.

La cessione della quota sociale nella Servizi sanitari La Piramide alla compagna era avvenuta nel 2016, poco prima dell'assunzione nel pubblico impiego. La gestione di fatto della scuola paritaria era invece proseguita, facendosi il convenuto parte attiva nella selezione dei docenti, nella stipula dei contratti e nella cura dei rapporti durante l'anno scolastico, come risulta dalle dichiarazioni dei dipendenti della scuola paritaria, tutte coerenti e concordanti. depositate agli atti del giudizio. Si tratta di dichiarazioni a suo tempo raccolte in sede ispettiva dall'INPS e dalla GdF nell'ambito di una serie di accertamenti che, tra l'altro, hanno evidenziato anche gravi irregolarità nel versamento dei contributi (con assunzioni c.d. "in nero" o "in grigio") e fiscali, poi esitati in procedimenti di recupero attualmente in corso di definizione presso INPS e Agenzia delle entrate.

Per contro, dalle dichiarazioni dei redditi del convenuto riferite agli

anni di interesse (2017 – 2021) non risulta che, nell'esercizio di alcuna delle attività di natura imprenditoriale sopradette, questi abbia percepito alcuna formale retribuzione. Anche nel contratto di consulenza sottoscritto dal prof. Paternostro con la Gemelli 2.0 s.r.l.s. si conviene il solo rimborso spese per spostamenti o analoghe esigenze.

Risulta altresì, dalle dichiarazioni fiscali delle società amministrate dal prof. Paternostro e dallo stesso partecipate, anch'esse agli atti, che la Tirreno Medical Center s.r.l. aveva registrato nel solo 2021 un utile di esercizio, pari ad € 18.987,00; la Gemini s.r.l.s. nello stesso anno aveva registrato un utile di € 27.253,00; la HSK Italia s.r.l. non aveva svolto attività; la Gemelli 2.0 s.r.l.s. aveva registrato un utile di € 759,00 nel 2017; di € 24.710,00 nel 2018; di € 16.960 nel 2019; di € 48.321,00 nel 2020; di € 15.091,00 nel 2021 per complessivi € 105.841,00 nell'intero periodo.

La Procura ha contestato al prof. Paternostro la responsabilità per la violazione degli obblighi di esclusiva del pubblico impiego in applicazione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d. lgs. n. 165/2001, come mancato riversamento alle casse dell'amministrazione di appartenenza.

Tenuto conto della natura gratuita degli incarichi gestori da questi svolti, ha individuato la retribuzione da riversare nell'arricchimento rivenuto al prof. Paternostro dalla sua contestuale qualità di socio (in forma diretta o indiretta) delle medesime società, per effetto del risultato positivo della propria gestione, calcolato in via equitativa sulla percentuale del reddito dichiarato dalle società, corrispondente alla quota di partecipazione sociale del convenuto in ciascuna, per un importo complessivo di **42.106,16** oltre accessori.

È stato, infine, contestato l'elemento soggettivo del dolo, sia per il livello culturale del professore, che per la condotta tenuta a fini elusivi della disciplina dell'esclusiva con il silenzio servato di fronte alle sollecitazioni della dirigente scolastica in tema di lavoro incompatibile una circolare interna esplicativa e sollecitatoria sull'argomento (Circ. del D.S. n.10355 del 4 novembre 2021, volta a fornire al personale in servizio chiarimenti in materia di incompatibilità e s sollecitare eventuali regolarizzazioni).

Sarebbe evidente il nesso causale tra condotta tenuta e il danno da violazione del principio di esclusiva.

Nella fase pre-processuale, a seguito dell'invito a dedurre, il Prof. Paternostro ha presentato controdeduzioni ed ha chiesto di essere audito. Si è, inoltre, costituito in giudizio con brevi note scritte in data 4 marzo 2025, facendo rinvio alle difese già espresse, con le quali aveva contestato l'impianto accusatorio ricordando: *(i)* che, i docenti scolastici possono esercitare la libera professione come attività autorizzabile; *(ii)* che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. a), del d. lgs. n. 139/2005, di costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, rientrano nell'oggetto della libera professione anche attività di amministrazione di società, di loro liquidazione, etc.; *(iii)* che egli avrebbe sempre richiesto e ottenuto l'autorizzazione all'esercizio della libera professione di commercialista nelle scuole in cui aveva svolto l'insegnamento; *(iv)* che, peraltro, aveva sempre svolto le attività di amministrazione di società a titolo gratuito, rimanendo, quindi, esclusa, anche per questo verso, l'applicabilità delle disposizioni contenute

all'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001, che si riferiscono alle sole attività retribuite; (v) che, infine, la scuola pubblica si sarebbe avvantaggiata delle proprie competenze a tutti i livelli, avendo egli svolto attività di supporto al dirigente scolastico, di gestione delle classi, di organizzazione di progetti proprio grazie alle specifiche competenze professionali, senza aver fatto nemmeno un giorno di assenza dall'attività scolastica.

DIRITTO

1. Accoglimento della domanda

La domanda attorea deve essere accolta, sussistendo tutti i parametri di legge per la definizione della responsabilità erariale del prof. Paternostro per esercizio di attività incompatibile con il servizio pubblico alle dipendenze del Ministero dell'Istruzione. Questi risulta, infatti, avere esercitato attività commerciale coperta da divieto assoluto e, in aderenza all'impostazione attorea, non aver riversato all'amministrazione di appartenenza i proventi di tale attività, in conformità al disposto dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del d. lgs. n. 165/2001, che questa Sezione ritiene applicabile alla presente vicenda.

2. La pronuncia delle SS. RR. n. 1/2025/QM. Motivato dissenso

È noto al Collegio il *revirement* giurisprudenziale sopravvenuto a seguito della pronuncia delle SS. RR. della Corte dei conti n. 1/2025/QM del 25 gennaio 2025 in tema di individuazione e quantificazione del danno da violazione delle disposizioni che regolano l'incompatibilità, assoluta e relativa, del pubblico dipendente allo svolgimento di attività esterne di tipo privatistico, che conclude per la

non applicabilità alle vicende, simili alla presente - in cui si verta di esercizio, da parte del pubblico impiegato, di attività non autorizzate, né autorizzabili, in quanto assolutamente incompatibili -, delle disposizioni di cui al menzionato art. 53, commi 7 e 7-bis, del TUPL, che stabilisce l'obbligo di riversamento dei proventi dell'attività vietata alle casse dell'amministrazione di appartenenza e individua nell'omesso riversamento un danno erariale da mancata entrata. Al contrario, in questo caso opererebbe, ove dimostrata, la sola responsabilità da violazione del sinallagma contrattuale, intesa come minor apporto di impegno e servizio reso dall'impiegato in seno al lavoro alle pubbliche dipendenze (assenze dal lavoro o diminuita produttività delle prestazioni), nonché come violazione dell'obbligo di fedeltà di cui all'art. 98 Cost., su cui parametrare il danno erariale da ingiustificata retribuzione pubblica, in tutto o in quota parte, rispetto al servizio effettivamente prestato.

Al riguardo, facendo proprie le argomentazioni già esposte da una prima giurisprudenza di merito sull'argomento e, in specie, quelle espresse dalle sentenze delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti per la regione Abruzzo, n. 46/2025 e Lombardia, n. 54/2025, che devono intendersi condivise e qui richiamate ai sensi dell'art. 17 delle Disp. Att. al CGC, nonché per gli ulteriori argomenti di seguito esposti, il Collegio osserva preliminarmente che (i) le pronunce delle SS. RR. in sede di Questione di massima hanno effetto vincolante sul giudizio *a quo*, mentre rispetto alla giurisprudenza della Corte hanno mero valore di indicazione ermeneutica, residuando in capo ai giudici la facoltà di

esprimere motivato dissenso fino alla nuova rimessione della questione alle SS. RR., e che (ii) tale ultima facoltà di rimessione è prevista dal codice di giustizia contabile a solo favore delle Sezioni di appello della Corte dei conti (art. 117 del CGC), mentre i giudici di primo grado possono discostarsi dalla linea interpretativa offerta, con adeguata motivazione (Corte cost. n. 13/2022, in tema di nomofilachia).

Pertanto, nella presente sede di primo grado, il Collegio intende discostarsi motivatamente dalle conclusioni della pronuncia delle SS. RR. n. 1/2025/QM, cit..

Osserva, in particolare, che la ricostruzione offerta dalle SS. RR. n. 1/2025/QM sembra descrivere le possibili tipologie di danno rivenienti dalla violazione dell'obbligo di esclusiva del pubblico dipendente, quella "da violazione del sinallagma" e quella "da mancato riversamento dei proventi" dell'attività non autorizzata, ponendole in alternativa tra loro, a seconda della natura, assoluta o relativa, dell'incompatibilità occorsa, dato che afferma 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)".* Secondo una diversa interpretazione, con le conclusioni sopraesposte i giudici contabili avrebbero inteso attribuire la possibilità di cumulo dei due diversi

danni, da cattiva prestazione lavorativa e da mancato riversamento, nel solo caso di esercizio di attività relativamente incompatibile, limitando il danno da attività incompatibile in modo assoluto al solo minor apporto lavorativo (violazione del sinallagma).

In ogni caso, l'impianto normativo che fissa il principio dell'esclusiva nel rapporto di lavoro pubblico pare, piuttosto, valorizzare la possibilità di una ricostruzione di tali danni in senso cumulativo in entrambi i casi.

In questo senso si sono, peraltro, espresse le stesse Sezioni Riunite con la sentenza n. 26/2019/QM, affermando che *"la violazione dell'obbligo ...[di esclusiva]... può generare ipotesi di concorso formale di illeciti erariali, con - ad esempio - la sottrazione di energie lavorative presso l'amministrazione di appartenenza, con grave compromissione del rapporto sinallagmatico, ovvero altre fattispecie dannose"*.

Il fatto, cioè, che un pubblico dipendente svolga attività non autorizzata e non provveda al riversamento dei compensi percepiti in violazione dell'art. 53, comma 7, del TUPI, con conseguente responsabilità erariale per mancata pari entrata alle casse dell'amministrazione di appartenenza, non esclude, in nessuno dei due casi, l'operatività della clausola generale della responsabilità e, in specie, la possibilità del ricorrere di un danno da violazione del sinallagma contrattuale che regola l'equilibrio prefissato dal contratto collettivo e da altra fonte (in caso di rapporti di lavoro non contrattualizzati) tra la prestazione lavorativa e il corrispondente stipendio versato.

Ciò può, ad esempio, avvenire nel caso in cui, al fine di meglio seguire l'attività non autorizzata, il dipendente diminuisca il suo apporto di

impegno lavorativo presso l'amministrazione, sia per il profilo qualitativo che per quello quantitativo.

Peraltro, come noto, il principio di esclusiva non si fonda unicamente sull'esigenza di garantire che le energie fisiche ed intellettuali del dipendente pubblico siano dedicate appieno al pubblico servizio (art. 98, comma 1, Cost.); ma anche che la prestazione di lavoro pubblico avvenga *“senza i condizionamenti che potrebbero derivare dall'esercizio di altre attività [incompatibili]”* (cfr. Cass. n. 8846/2023 e le altre decisioni ivi richiamate e, tra esse, Cass. n. 12626/2020, n. 11949/1 2019, n. 20880/2018 e n. 28975/2017. Cfr. anche Cass. n. 9801/2024), intendendosi, così, evitare ogni possibile contiguità dell'interesse privato incompatibile del dipendente con quelli pubblici di buon andamento della pubblica amministrazione.

Ne discende che, accanto al danno da ridotto rendimento del dipendente, sarebbe configurabile anche un diverso e ulteriore danno, da violazione dell'obbligo della *“fedeltà”*, fondato, peraltro, su un principio di fonte costituzionale (art. 98 Cost.), che, con l'assunzione, va a costituire una delle obbligazioni che il dipendente assume nei confronti dell'amministrazione – datore di lavoro.

In altri termini – nell'ambito del sinallagma contrattuale – la remunerazione riconosciuta al dipendente pubblico si pone come corrispettivo non solo della prestazione pattuita, corrispondente al ruolo e all'inquadramento e alle conseguenti funzioni da svolgere, ma anche della *“fedeltà”*, intesa come strumento necessario al perseguimento dei fini della neutralità e dell'indipendenza dell'azione

amministrativa e, quindi, come visto, di quel buon andamento della PA, cui i pubblici dipendenti concorrono col il proprio lavoro (artt. 97, comma 2, e 98 Cost.; cfr. Corte dei conti, Sez. II Centr. App., sentt. nn. 354/2023; 271/2023; 221/2022; 147/2022147/2020; App. Sicilia, n. 21/2020; Sez. Toscana, sent. n. 78/2025).

Invero, simili fattispecie di danno possono di fatto verificarsi sia in caso di esercizio di attività “relativamente”, che “assolutamente” incompatibile, residuando, al più, in relazione al danno da minore produttività del dipendente pubblico che svolga il “doppio lavoro”, un tema di corretto assolvimento dell’onere della prova del minore apporto da questi offerto al pubblico impiego, stante la concreta difficoltà di dimostrare non tanto la minore quantità, ma soprattutto la minore qualità della prestazione lavorativa pubblica. Infatti, una simile indagine importerebbe di poter fare riferimento a criteri di misurazione di cui non sempre le amministrazioni sono dotate e che, comunque, richiedono di ricorrere ad elementi di tipo indiziario.

La violazione dell’obbligo di fedeltà risulterebbe, invece, sempre sussistente e dimostrata, per il profilo dell’antigiuridicità della condotta, dal fatto stesso di avere svolto un’attività non autorizzata, così venendosi meno ad uno specifico dovere remunerato dallo stipendio pubblico, che, per quell’aspetto, perderebbe la sua giustificazione, in disparte il fatto che si tratti di attività assolutamente non autorizzabile, ovvero teoricamente autorizzabile, ma svolta in assenza di autorizzazione, ferma restando la necessità della dimostrazione dell’elemento soggettivo della responsabilità.

Peraltro, anche in questo caso residuerebbe un tema di quantificazione del danno. Infatti, solo per talune professioni, quale è ad esempio la professione medica, è prevista una specifica indennità di esclusiva che remunera l'impegno alla fedeltà ad un unico datore di lavoro come voce stipendiale espressa, cui agevolmente parametrare la non debenza in caso di violazione del principio (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. I Centr. App., sent. n. 471/2023, per cui *“l'indennità di esclusiva risulta indebitamente percepita nel momento in cui il sanitario deliberatamente violi le disposizioni poste a presidio del rapporto di esclusività e di tutela delle energie professionali a favore del datore di lavoro pubblico, svolgendo attività professionale non avente i requisiti indicati, ovvero oltre i limiti consentiti. Infatti, l'indennità di esclusiva ha proprio la funzione di compensare la “rinuncia” del dirigente sanitario a svolgere attività libero professionale e, dunque, rimane sine titolo, laddove risulti violato il vincolo di esclusività (Seconda Sez. Giur. Centr. App., sent. n. 77/2019)”. Nello stesso senso, cfr. Sez. II Centr. App., sentt. nn. 23, 209 e 232/2024; nn. 27 e 328/2023; nn. 4 e 231/2021).*

Al contrario, per altre professioni svolte alle pubbliche dipendenze, che non recano in modo espresso e distinto tale indice, la quota stipendiale che remunera l'obbligo di fedeltà del dipendente dovrebbe valutarsi in via equitativa, non potendosi sostenere che possa non essere contenuta nel corrispettivo, anche se non specificamente individuata.

Per converso, con riguardo alla ritenuta limitata applicabilità della disciplina di fonte primaria di cui all'art. 53, commi 7 e 7-bis, del TUPI, alle sole ipotesi di incompatibilità relativa, affermata dalle SS. RR. n.

1/2025/QM, cit., questo Collegio, come anticipato, richiama i precedenti pronunciamenti delle Sezioni Abruzzo e Lombardia sopracitati.

In tale quadro ritiene di dover rimarcare, innanzitutto il profilo dell'asistematicità dell'interpretazione offerta dalle SS. RR., sia che si ritenga di dover interpretare le due ipotesi di danno esaminate (danno da violazione dell'obbligo di fedeltà e di esclusiva, da un lato, e danno da mancato riversamento dei compensi percepiti nell'esercizio dell'attività non autorizzata, dall'altro lato), come alternative, sia, a maggior ragione, ove si debbano intendere come cumulative nel solo caso di svolgimento di attività solo relativamente incompatibile con il pubblico impiego (attività autorizzabile in linea teorica, ma non autorizzata).

Infatti, in entrambi in casi, la ritenuta applicabilità dell'art. 53 cit. al solo svolgimento, da parte del pubblico impiegato, di attività relativamente incompatibili ha l'effetto di applicare una disciplina più severa alla fattispecie di incompatibilità meno grave, mandando esente da questo tipo di responsabilità la fattispecie di incompatibilità più grave, di svolgimento di attività la cui incompatibilità non è rimessa all'autorizzazione amministrativa, ma è sancita a monte, e in senso assoluto, dallo stesso legislatore, senza alcuna possibilità di una valutazione in concreto della fattispecie (Cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. II Centr. App., sent. n. 376/2023; Sez. giur. Toscana, sent. n. 152/2020). Ma tale considerazione appare ancora più significativa se si segue la seconda linea interpretativa della pronuncia in QM, che

cumulerebbe i due danni sopradetti (da violazione dell'esclusiva e da mancato riversamento dei compensi) nel solo caso di esercizio di attività relativamente incompatibile, ulteriormente aumentando la asimmetria del quadro.

Infatti, secondo quanto sopra ricordato da questo Collegio, la condotta di violazione del sinallagma deve ritenersi sussistente in qualsiasi caso di attività non autorizzata (in senso relativo o assoluto), quanto meno per il profilo che coinvolge quella parte del corrispettivo che retribuisce l'obbligo di fedeltà.

Nel valutare, dunque, questa voce di danno anche nel caso di incompatibilità relativa (insieme a quella riveniente dal mancato riversamento), la limitazione della responsabilità alla sola violazione del sinallagma per i casi di incompatibilità assoluta, affermata in QM, determinerebbe un'ancora più evidente disparità di trattamento tra le due fattispecie, la prima esposta alla contestazione di un concorso formale di danni (violazione del sinallagma e mancato riversamento), e la seconda ad una sola possibile contestazione (violazione del sinallagma).

A favore dell'applicabilità dell'intera disciplina delle incompatibilità costruita dalla legge a tutela del principio di esclusiva del pubblico impiego a tutte le fattispecie di attività non autorizzata depone, peraltro, anche il dato letterale dell'art. 53, cit., che, per l'appunto, fa riferimento alle attività "non autorizzate" in senso generale, senza distinzione per i casi di astratta autorizzabilità e per quelli di assoluta non autorizzabilità (l'argomento, nel recente passato, è stato sostenuto da amplissima

giurisprudenza, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Toscana, sent. n. 78/2025; Sez. Lombardia, sent. n. 43/2024; Sez. I centr. App., sentt. nn. 56/2018 e 192/2018).

Infine, le Sezioni Lombardia e Abruzzo, cit., hanno valorizzato anche il dato giurisprudenziale, stante la pronuncia delle stesse SS.RR. in Questione di massima n. 26/2019/QM/PROC, che ha interpretato la locuzione “*incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati*”, di cui all’art. 53 del TUPI, come comprensiva di entrambe le fattispecie.

Alla luce delle sopra-estese motivazioni, questo Collegio ritiene:

- che la violazione del sinallagma contrattuale non possa non ricorrere in tutti i casi di esercizio di attività non autorizzata, sia essa assolutamente che relativamente incompatibile, quanto meno *sub specie* di violazione del principio fedeltà del dipendente pubblico, come remunerato dallo stipendio, sia che questo avvenga in forma espressa che implicita, se non anche come minore produttività da provare a cura del pubblico ministero erariale di volta in volta;

- che anche il mancato riversamento dei proventi dell’attività retribuita non autorizzata non possa non rilevare in entrambi i casi di incompatibilità, assoluta o relativa, stante l’applicabilità dell’art. 53, commi 7 e 7-bis, del TUPI ad entrambe le fattispecie di esercizio di attività incompatibile e

- che, conseguentemente, in entrambi i casi, ai fini del vaglio di responsabilità erariale, si debba procedere all’esame del danno conseguente per i due diversi profili, di violazione del sinallagma

contrattuale e di mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza dei compensi rivenienti dall'attività non autorizzata.

3. *Nel merito.*

Venendo al merito della controversia, osserva preliminarmente il Collegio che la contestazione attorea ha ad oggetto unicamente il danno da mancato riversamento dei proventi conseguiti dal prof. Paternostro nell'esercizio dell'attività incompatibile, ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del TUPI, non risultando rilevata dalla Procura procedente una *deminutio* quali-quantitativa della prestazione di impiego pubblico da parte del convenuto, né contestato il danno da violazione dell'obbligo di fedeltà.

In aderenza ai principi processuali della domanda e della corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui agli artt. 101, comma 3 e 7, comma 2, del CGC, nonché agli artt. 99 e 112 del c.p.p., l'odierno esame riguarda, quindi, solo tale specifico profilo di danno (cfr. Corte dei conti, Sez. III Centr. App., sent. n. 83/2025, per cui *"Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato condensa la disciplina recata dall'art. 112 del c.p.c., a tenore del quale il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa; e non può pronunciare d'ufficio su eccezioni che possono essere proposte soltanto dalle parti. Come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare (Sez. I App. n. 192 del 2024; Sez. II App., n. 50/2021), benché l'art. 7 del c.g.c. non richiami espressamente tale disposizione, l'operatività della stessa nel processo che si celebra innanzi alla Corte dei conti deve ritenersi immanente, rappresentando, quel principio, un corollario del "principio della domanda" di cui all'art. 99 c.p.c.; norma oggetto di esplicito*

rinvio, da parte del citato art. 7, c. 2, c.g.c.”).

Conseguentemente non rileva la difesa svolta del convenuto in ordine all’asserito “*mancato detrimento al rapporto di lavoro pubblico*” per effetto della violazione dell’esclusiva contestatagli, dato che questo costituisce – come visto – solo uno dei due possibili profili di danno, ma che, per l’appunto, non è in questo caso sollevato dal *petitum* attoreo.

Ciò premesso, indiscusso il rapporto di servizio dell’odierno incolpato con la scuola statale in cui prestava attività di docenza, nella presente vicenda ricorrono tutti gli elementi previsti dalla legge per l’applicazione dell’art. 53 del TUPI cit., rispetto ad una condotta che si manifesta come antigiuridica, in quanto in violazione dell’obbligo di riversamento dei proventi dell’attività incompatibile alle casse dell’amministrazione di appartenenza.

3.1. Infatti, innanzitutto, risulta integrato il presupposto della violazione dell’esclusiva, avendo il prof. Paternostro esercitato attività di impresa nella forma dell’amministrazione di varie società, non autorizzata, ma anche non autorizzabile in senso assoluto.

A nulla rileva, in senso contrario, la presenza, agli atti del giudizio, della richiesta di autorizzazione all’esercizio della libera professione di commercialista, poi annualmente accordata al professore dal Dirigente scolastico.

Invero, anche se, come dal primo affermato nelle sue difese, la legge professionale dell’Ordine dei Commercialisti prevede, tra le attività teoricamente esercitabili dal libero professionista, anche quella di amministrazione, gestione e liquidazione di “*aziende, di patrimoni e di*

singoli beni...” (art. 1 del d. lgs. n. 139/2005), un provvedimento amministrativo di autorizzazione del datore di lavoro pubblico, che esprime il vaglio in concreto sulla compatibilità con l’impiego dell’esercizio della libera professione, non può superare il divieto assoluto posto da una fonte normativa primaria, che preclude ai dipendenti pubblici lo svolgimento di attività di impresa. Al contrario, può esplicarsi correttamente soltanto per quelle attività per le quali la legge ammetta in via teorica l’autorizzabilità.

Invero, per le attività di impresa, il generale divieto originariamente previsto all’art. 60, del d.P.R. n. 3/1957, Testo unico impiegati civili dello Stato, è confermato dal menzionato art. 53 del d. lgs. n. 165/2001 e ulteriormente rimarcato, per il personale scolastico, dall’art. 508, del d. lgs. n. 297/94.

Orbene, se, da un lato, tale ultima disposizione riconosce la possibilità di autorizzare, caso per caso, le attività libero professionali dei docenti (art. 508, comma 15, del d. lgs. n. 297/1994), tuttavia, dall’altro lato, esclude espressamente l’autorizzabilità di *“attività commerciale, industriale e professionale”*, o di *“impieghi alle dipendenze di privati o ... cariche in società costituite a fine di lucro”*. Anzi, in tale ultimo caso, prevede **la decadenza dall’impiego**, ove la situazione di incompatibilità non venga superata entro 15 giorni dalla diffida del dirigente responsabile (dirigente scolastico o dell’Ufficio scolastico provinciale) (art. 508, commi 10 – 14, del d. lgs. n. 297/1994).

Ne discende, in una interpretazione logico giuridica di carattere sistematico, che, in disparte le generali competenze riconosciute

dall'ordinamento al commercialista libero professionista, quando questi sia anche dipendente pubblico, potrà esercitare unicamente quelle autorizzabili dal datore di lavoro, sempreché sia da questi emanato apposito provvedimento amministrativo in tal senso. Al contrario, non potrà esercitare quelle coperte da espresso divieto di legge sfociante in incompatibilità assoluta (e cioè, l'esercizio di attività di impresa), in quanto queste ultime non sono assoggettabili ad alcuna "valutazione in concreto" della compatibilità da parte dell'amministrazione.

3.2. Il prof. Paternostro risulta anche aver violato l'obbligo di riversamento dei proventi dell'attività incompatibile non autorizzata (né autorizzabile) all'amministrazione di appartenenza, fissato dall'art. 53, comma 7, del TUPI, per il quale " ... *in caso di inosservanza del divieto, [di svolgimento di incarichi non autorizzati].... il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato a cura dell'erogante o, in difetto, dal 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.*".

Non rileva, in senso contrario, il titolo formalmente gratuito dell'attività di amministratore di società svolta, sollevato a propria difesa dal convenuto. Infatti, la natura di "attività retribuita", cui fa riferimento l'art. 53 del TUPI, è ben riconducibile anche alle attività che determinano in modo indiretto la percezione di un lucro, quali sono quelle gestionali di società in cui si sia, al contempo, soci e, in quanto tali, percettori degli utili che si è contribuito a produrre con il proprio impegno lavorativo nell'amministrazione.

In tal senso, la Corte di Cassazione ha affermato che “*si è in presenza dello svolgimento di un incarico retribuito allorquando il lavoratore pubblico è socio e amministratore di una società, atteso che i proventi si producono proprio in ragione dell’attività di amministrazione posta in essere dal socio amministratore*” (Cass. n. 8846/2023).

Il principio, valevole per le società in cui il convenuto risulta essere stato anche formalmente amministratore, opera anche con riguardo alla gestione dell’Istituto Gemelli, come visto, scuola paritaria facente capo alla società Gemelli 2.0 s.r.l.s., le cui quote di partecipazione il prof. Paternostro aveva ceduto alla propria convivente *more uxorio*, poco prima di essere assunto nella scuola statale, rimanendo comunque amministratore di fatto e co-gestore della scuola paritaria insieme alla compagna.

Vale, infatti, per ormai pacifico approdo giurisprudenziale, per la convivenza *more uxorio*, la medesima linea interpretativa che esclude che le situazioni di incompatibilità possano essere superate dalla cessione delle quote sociali al coniuge, rimanendo ferma in entrambi i casi la presunzione di “*comunità di intenti*” tra i conviventi, che fa ritenere simili operazioni mere *fictiones*, volte all’elusione dei divieti di legge (Cons. St. n. 2417/2001).

L’insieme di tali circostanze appare idoneo a dimostrare, sia per il caso degli utili da partecipazione societaria diretta, che per quelli da partecipazione societaria formalmente ceduta alla convivente, che dall’attività di amministratore, di diritto e di fatto, il Prof. Paternostro abbia tratto un lucro, e che tale lucro costituisca validamente la forma

di retribuzione che questi avrebbe dovuto riversare all'amministrazione di appartenenza, per avere svolto attività incompatibili non autorizzate (e, nella specie, non autorizzabili).

3.3. Sussiste, altresì, nella vicenda all'esame, l'elemento soggettivo del dolo, rilevabile sia dalla qualifica professionale del convenuto, professore di economia aziendale e commercialista libero professionista, rispetto alla quale non può ragionevolmente sostenersi una ignoranza del divieto del doppio lavoro e, in specie, dello svolgimento dell'attività di impresa; sia dall'avere questi evitato di farsi corrispondere una retribuzione in chiaro per l'esercizio della funzione di amministratore delegato nelle diverse società; sia dall'avere questi ceduto le quote sociali dell'istituto Gemelli alla compagna convivente, nella forma elusiva delle disposizioni in tema di incompatibilità di cui si è già detto, appunto poco prima dell'assunzione nel pubblico impiego.

Né si può, a tal riguardo, sostenere che il prof. Paternostro si trovasse in un quadro giuridico confuso, tale da essere indotto in errore in ordine alla possibilità o meno di svolgere l'attività di impresa contestatagli dalla procura erariale, dato che, fermo restando quanto sopra, era addirittura sopravvenuta una circolare del dirigente scolastico diretta a tutto il personale docente, volta a dissipare incertezze applicative della disciplina, senza che il prof. Paternostro avesse ritenuto di dare esito, anche solo sollevando dubbi o quesiti al riguardo.

Sussiste, inoltre, il nesso di causalità tra la condotta di violazione delle disposizioni sull'incompatibilità, tenuta dal convenuto, e il danno da

mancato riversamento all'amministrazione di appartenenza dei proventi delle attività incompatibili, con la conseguente mancata entrata all'erario contestata dalla Procura.

4. Il danno e la sua quantificazione

Vedendo, a questo punto, al danno, e alla sua quantificazione, si osserva quanto segue.

4.1. Ricorre nella presente vicenda il requisito della *"certezza, concretezza e attualità"* del danno, indefettibile ai fini dell'azionabilità stessa della domanda di responsabilità erariale (Cfr. Cass. SS.UU. n. 14/2011/QM, per cui *"il danno erariale, per essere risarcibile, non deve limitarsi ad essere concreto ed attuale, ma deve essere anche certo"*; in senso conforme, Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 205/2024; Sez. Piemonte, sent. n. 453/2021).

Questo è, infatti, costituito dal mancato riversamento, ai sensi dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, del TUPL, dei proventi dell'attività non autorizzata svolta dal prof. Paternostro nel periodo 2017 - 2021, nei termini sin qui descritti, di beneficio economico ricavato dall'attività di amministratore di società - e, quindi, da attività commerciale e di impresa - di cui l'incolpato è anche socio (o indirettamente socio nel caso dei Gemelli 2.0).

4.2. Tuttavia, il fatto che l'attività incompatibile, svolta dall'incolpato, non sia stata retribuita in modo formale, determina la necessità di ricorrere ad una valutazione in via equitativa ai sensi degli artt. 1226 e 2056 del c.c., per la liquidazione *quantum* non riversato all'amministrazione, costituente l'importo del danno.

A tal riguardo, la giurisprudenza di questa Corte ha pacificamente affermato che: *“Il criterio della valutazione equitativa del danno da parte del giudice attiene non già alla delimitazione dei danni risarcibili (il "se" della risarcibilità), bensì alla liquidazione, ossia alla determinazione della misura del danno (il "quanto" della risarcibilità).”*. Ha anche individuato i presupposti dell’impiego dello strumento equitativo, effettivamente ricorrenti nel caso di specie e, cioè, *“i) che vi sia la certezza sull'an, ossia sull'esistenza del danno; ii) che vi sia incertezza non eliminabile sul quantum, ossia l'impossibilità di valutare il danno nel suo preciso ammontare, in presenza di lacune dell'istruttoria non colmabili in alcun altro modo. In particolare, la valutazione equitativa non deve sopperire all'inerzia del danneggiato: il giudice non può, attraverso il criterio dettato dall'art. 1226 c.c., sostituirsi alla parte, sopperendo all'inerzia della parte medesima quanto all'adempimento degli oneri probatori”* (Corte dei conti, sez. III, Centr. App., sent. n. 8/2024).

Peraltro, tale criterio di quantificazione del danno è ammissibile non solo nel caso di impossibilità assoluta di addivenire ad una stima precisa della sua entità, ma anche *“qualora, in relazione alla peculiarità del caso concreto, la precisa determinazione del pregiudizio patrimoniale si riveli ardua”* (*“rilevante difficoltà assoluta”* per tutte, Cass., Sez. III, n. 19148 del 29 settembre 2005; cfr., Corte dei conti, Sez. III Centr., n. 501 del 31 dicembre 2007). *“Peraltro, nell'operare la valutazione equitativa, il giudice non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, essendo necessario e sufficiente che il suo accertamento sia scaturito*

da un esame della situazione processuale globalmente considerata” (Sez. Toscana, sent. n. 129/2022). Occorre, comunque, che la valutazione equitativa sia ancorata ad un criterio “oggettivo, verificabile, non arbitrario e non discriminatorio” (cfr. Corte dei conti, Sez. III Centr. App. n. 514/2023).

Sono effettivamente tali i caratteri della valutazione equitativa proposta dalla Procura erariale nel presente giudizio, che, per tale motivo, questo Collegio ritiene di condividere.

Infatti, il criterio di calcolo del danno risulta parametrato sulla base del reddito d’impresa delle società amministrate dal prof. Paternostro nel periodo di riferimento e proporzionato alla quota di partecipazione sociale di questi in ciascuna, ivi comprendendo anche quelle cedute alla convivente, considerato che la partecipazione come socio agli utili di impresa costituisce un arricchimento conseguente all’impegno profuso nell’esercizio dell’attività di amministrazione e gestione incompatibili con il pubblico impiego e, quindi, una forma di ritorno economico validamente configurabile alla stregua di una retribuzione.

Pertanto, si deve tener conto che:

- 1) Per la Tirreno Medical Center s.r.l., la partecipazione del prof. Paternostro si deve calcolare nella misura del 10% degli utili del periodo di svolgimento dell’attività di amministratore dal 24 luglio 2018 al 15 giugno 2022. È, infatti, tale la percentuale corrispondente al 25% della quota di partecipazione della compagna convivente nella società Servizi sanitari La Piramide, Centro Salus s.r.l., che a sua volta partecipa, per il 40% del capitale sociale nella Tirreno Medical

Center. Pertanto, a fronte di utili dichiarati per € 18.987,00, il lucro riferibile al convenuto corrisponde ad **€ 1.898,00;**

2) Per la Gemini s.r.l.s., in cui la partecipazione del prof. Paternostro è del 72% del capitale sociale, a fronte di un reddito complessivo dichiarato dalla società, nel periodo di svolgimento dell'attività di amministratore, di € 27.253,00, il lucro riferibile al convenuto corrisponde ad **€ 19.622,16;**

3) per la HSK Italia non si registrano utili per inattività della società nel periodo di interesse, come confermato dalla visura dei registri della Camera di commercio;

4) Per la Gemelli 2.0 s.r.l. la partecipazione del prof. Paternostro si deve calcolare nella misura del 19,45% degli utili periodi di svolgimento dell'attività di amministratore, dal 2017 al 2021. È, infatti, tale la percentuale corrispondente al 25% della quota di partecipazione della compagna convivente nella società Servizi sanitari La Piramide, Centro Salus s.r.l., che a sua volta partecipa per il 77,8% del capitale sociale nella Gemelli 2.0. Pertanto, a fronte di utili dichiarati dalla società per complessivi € 105.841,00, il lucro riferibile al convenuto corrisponde ad **€ 20.586,00,**

per un importo di danno complessivo di **€ 42.106,16,** oltre accessori.

Trattandosi di quantificazione del danno in via equitativa, non si dà spazio a rimodulazioni ulteriori dell'importo così liquidato. Neppure vi è alcun margine di legge per l'esercizio di un potere riduttivo a fronte del carattere doloso della condotta.

L'importo sopradDETTO, da ritenersi già comprensivo della rivalutazione

monetaria, deve essere maggiorato degli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza e sino al soddisfo.

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti del prof. Paternostro Alessandro

ACCOGLIE

la domanda nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto,

CONDANNA

Paternostro Alessandro al pagamento della somma complessiva di € **42.106,16** (quaranteduemilacentosei/16), in favore del Ministero dell'Istruzione e del Merito, somma già comprensiva della rivalutazione monetaria, oltre agli interessi legali dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo.

Pone a carico del condannato le spese di giudizio che liquida, fino al deposito della presente sentenza in complessivi € 240,00 (euro duecentoquaranta/00).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso nelle camere di consiglio del 6 marzo, 14 aprile, 20 maggio e 7 luglio 2025.

IL RELATORE

Elena Papa

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Leonardo Venturini

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il

Il Funzionario

Dott. Federico Liparulo

F.to digitalmente