REPUBBLICA ITALIANA Sent. 214/2022
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai magistrati

Antonio Marco Canu Presidente relatore

Massimo Chirieleison Giudice

Gaetano Berretta Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. ... del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

..., rappresentato e difeso dagli avv.ti Alessandro Asaro (c.f. SRALSN69L30B157R) e Sara Palagiano (c.f. PLGSRA93S48C312Z), entrambi del Foro di Brescia, presso lo studio dei quali, in Brescia, Via Moretto 31, ha eletto domicilio.

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 13 luglio 2022, con l'assistenza del segretario Mara Odorici, il Pubblico ministero Gaetano Milano e l'avv. Sara Palagiano per il convenuto. Non letta la relazione di causa per ragioni di contenimento dei tempi di discussione.

FATTO

Il Procuratore regionale ha promosso azione di responsabilità nei confronti del sig. ... per un danno arrecato al Comune di ..., a titolo di dolo, per effetto delle retribuzioni fraudolentemente percepite in forza di rapporto di lavoro costituito a seguito di falsa certificazione del possesso di diploma di laurea richiesto dal relativo bando di concorso pubblico.

L'attore ha esposto quanto segue:

1. con deliberazione n. 1130/1996 la giunta del Comune di ... approvava il bando di concorso pubblico per il conferimento del posto di Istruttore Direttivo presso l'ufficio Vigilanza Urbana. Tra i requisiti di partecipazione previsti dal bando figurava il possesso del diploma di laurea in Giurisprudenza, Economia, Economia e Commercio, Sociologia, Scienze Politiche o titoli equipollenti;
2. il convenuto partecipava al suddetto concorso dichiarando il possesso del diploma di laurea e producendo copia conforme del certificato di laurea in Giurisprudenza conseguita in data 18.11.1992 con votazione 110/110; la conformità risultava certificata dall'ufficiale d'anagrafe del Comune di ... (BS) in data 21.11.1994, con timbro recante la dichiarazione "è copia autentica conforme al suo originale a me esibito", firma in originale e un bollino di color viola con la scritta "diritti di segreteria lire 500";
3. a seguito di approvazione con deliberazione di giunta n. 106/1997 dei verbali del concorso e della graduatoria finale, il sig. ... risultava l'unico candidato idoneo e veniva conseguentemente assunto in data 1.3.1997, quale vincitore del concorso medesimo, con contratto individuale di lavoro prot. 2695/4.2.1997 in prova;
4. l'immissione in ruolo avveniva con determinazione n. 238 del 9.12.1997 (inquadramento 7[^] qualifica funzionale);
5. il rapporto di lavoro si protraeva fino alla scoperta dell'illecito da parte dell'amministrazione a seguito della comunicazione ex art. 129 disp. att. c.p.p. del 20.10.2020 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, relativa all'imputazione a carico del sig. ... per i reati ex artt. 476 e 482 c.p. integrati dalla falsificazione del certificato di laurea in Giurisprudenza;

6. in data 2.11.2020 il Comune riceveva riscontro negativo dall'Università di Parma in merito al possesso del diploma di laurea;

7. veniva quindi instaurato procedimento disciplinare e il dipendente rassegnava le proprie dimissioni in data 12.11.2020; il procedimento disciplinare si concludeva con l'irrogazione in data 11.12.2020 della sanzione del licenziamento senza preavviso.

In citazione viene quindi riportato lo sviluppo del rapporto di lavoro del convenuto sino al momento della cessazione.

In sede di invito a dedurre il convenuto è stato udito, su sua richiesta, e ha prodotto copiosa documentazione. Le deduzioni svolte non sono state ritenute idonee a superare le contestazioni mosse dalla Procura, la quale ha rilevato:

a. l'antigiuridicità della condotta, in conformità alla giurisprudenza contabile e alla incontestata sussistenza dei fatti oggetto di addebito (la falsificazione del titolo di laurea è stata oggetto di espressa ammissione del convenuto in sede di audizione, oltre che accertata dalla sentenza ex art. 444 c.p.p. n. 56/2021);

b. la sussistenza del nesso causale tra condotta illecita e danno, da ritenere pari agli emolumenti percepiti dal convenuto per effetto della costituzione del rapporto di lavoro dal momento dell'assunzione (9.12.1997) al momento delle dimissioni (12.11.2020). A questo riguardo, si afferma, la falsa dichiarazione del titolo di laurea ha avuto incidenza causale non solo sulla costituzione del rapporto di lavoro, ma su tutti i progressi curriculari successivi, costituendo l'antecedente causale di tutte le retribuzioni man mano erogate per effetto della prosecuzione del rapporto di lavoro, talché sono state ritenute prive di pregio le dichiarazioni rese del convenuto in sede di audizione circa la non necessità del titolo di laurea in relazione alla progressione verticale riservata al personale interno per il posto di Funzionario di Polizia Locale (in tale occasione il sig. ... dichiarò ancora una volta il possesso del diploma di laurea), a seguito della quale il convenuto è stato inquadrato con decorrenza 1.4.2003 in categoria professionale D3 con profilo di Funzionario di Polizia Locale;

c. dal danno, per le considerazioni sopra svolte, non può essere detratta la voce retributiva afferente alla progressione in questione;

d. il danno è imputabile esclusivamente al convenuto, non risultando apporti causali di soggetti terzi, che peraltro sarebbero irrilevanti in relazione alla natura dolosa della condotta e alla responsabilità restitutoria incombente sul convenuto;

e. il danno deve essere quantificato in misura pari al trattamento economico retributivo correlato al rapporto di lavoro intrattenuto con il Comune per ventiquattro annualità (1997-2020), pari alla complessiva somma di euro 918.467,79, come calcolato dall'amministrazione, da quantificare al lordo in ossequio alla giurisprudenza consolidata dopo la pronuncia delle SSRR n. 24/2020;

f. non può valorizzarsi, al fine di elidere o ridurre il suddetto danno, alcuna utilità conseguente all'attività lavorativa svolta, poiché l'illiceità rende *ex se* disutile la prestazione lavorativa e preclude in radice l'applicazione della disciplina ex art. 1, co. 1-bis, l. n. 20/1994 in tema di valutazione dei vantaggi conseguiti. La normativa di settore ed in particolare il CCNL commisurano la retribuzione al possesso di determinati requisiti culturali e professionali, la cui mancanza determina il venir meno del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione, cosicché l'effettivo svolgimento di prestazioni è di per sé disutile e non giustifica la percezione degli emolumenti;

g. la condotta è stata connotata, per tutto l'arco di tempo intercorso dall'instaurazione del rapporto lavorativo sino alla sua cessazione, dal dolo.

Il convenuto si è costituito in giudizio a ministero degli avvocati Alessandro Asaro e Sara Palagiano.

La difesa ha preliminarmente eccepito la prescrizione di ampia parte del credito erariale, nonché nel merito la complessiva infondatezza delle contestazioni svolte in citazione. Per quanto concerne l'eccezione di prescrizione, si sottolinea l'irrelevanza dell'iniziale condotta dolosa del ..., poiché nel 2002, in sede di partecipazione al bando per la progressione verticale, lo stesso rilasciò un'autodichiarazione circa il possesso del titolo di laurea.

Ad avviso della difesa, l'amministrazione avrebbe ben potuto, in tale occasione, verificare tale autocertificazione e agevolmente accorgersi che il Sig. ... non aveva conseguito la laurea. L'omissione delle verifiche da parte dell'Amministrazione determinerebbe la prescrizione del credito, quantomeno per tutti gli emolumenti corrisposti in data anteriore al 12.05.2016 essendo il primo atto interruttivo del 12.05.2021. Si sottolinea che l'odierno convenuto non ha mai posto in essere alcuna attività fraudolenta nei confronti dell'Ente, così come risultante anche dall'imputazione penale a lui ascritta, a mezzo della quale è stato unicamente contestato il reato p.p. ex art. 476 c.p., in relazione all'art. 482 c.p.

Nel merito, si afferma che il giudice dovrebbe valutare l'utilità delle prestazioni lavorative svolte, anche alla luce della documentazione prodotta dal convenuto.

Inoltre, si evidenzia come sia dato pacifico il fatto che lo stesso sia stato l'unico soggetto ad essere risultato idoneo alla posizione di Istruttore Direttivo presso l'Ufficio Vigilanza Urbana, posizione che, laddove il convenuto non avesse partecipato al concorso indetto con la DGC 1130/1996, sarebbe rimasta vacante, con la conseguenza che la Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto, tramite nuovo esborso di denaro e risorse, indire nuovo bando per la "copertura" della posizione de qua.

In via subordinata e limitatamente al danno non prescritto, l'utilitas da portare in compensazione dovrebbe essere quanto meno commisurata, per le considerazioni svolte, al 75% delle retribuzioni percepite.

Infine, si contesta la quantificazione del danno al lordo delle ritenute fiscali. Nell'udienza del 13 luglio 2022, fissata per la discussione della causa, il Pubblico ministero e il difensore del convenuto hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, come sopra riportate.

DIRITTO

La domanda attrice è fondata per le ragioni che, secondo il disposto dell'art. 17 delle norme di attuazione del codice della giustizia contabile, saranno sinteticamente esposte con riferimento a precedenti giurisprudenziali conformi. La vicenda oggetto del presente giudizio corrisponde, nella sostanza, ad altre, ampiamente simili, che hanno determinato la formazione di un orientamento giurisprudenziale ormai da tempo consolidato e stabile.

Eccezione preliminare di prescrizione.

Va premesso che l'eventuale accoglimento dell'eccezione di prescrizione del diritto azionato dovrebbe, contrariamente all'assunto difensivo, tenere conto della sospensione dei termini di prescrizione in corso nel periodo dall'8 marzo al 31 agosto del 2020, ai sensi dell'art. 85, comma 4 del D.L. 17/03/2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con conseguente retrocessione, per un periodo di tempo corrispondente, della data di decorrenza del termine prescrizione rispetto a quella del 12 maggio 2016 indicata dalla difesa del convenuto.

L'eccezione è, però, radicalmente infondata.

La produzione di documentazione falsificata (nella fattispecie, copia del certificato di laurea in giurisprudenza), attestante il conseguimento di un titolo di studio richiesto per l'accesso al posto messo a concorso dall'amministrazione pubblica, determina una forma di occultamento doloso del danno, avendo lo scopo di ingannare l'amministrazione circa il possesso del titolo richiesto, con conseguente differimento del *dies a quo* del termine prescrizione al momento della scoperta dell'occultamento medesimo (conforme Corte dei conti, Sezione seconda

centrale di appello, n. 568/2018; idem n. 625/2015; Sezione prima centrale di appello, n. 146/2015).

Nel caso di specie, il disvelamento della condotta illecita è avvenuto nel 2020, quindi ben entro il quinquennio precedente alla notificazione dell'invito a dedurre, atto interruttivo della prescrizione.

La difesa obietta che l'amministrazione sarebbe stata agevolmente in grado di apprendere il non possesso, da parte del convenuto, del titolo di studio vantato ove, in occasione della procedura concorsuale interna svolta nel 2002, avesse verificato l'autodichiarazione resa al riguardo dal ... nell'occasione. In dibattimento, la Procura ha sostenuto che, anche in tale procedura, il convenuto avrebbe prodotto nuovamente la copia falsificata del certificato di laurea (col che dimostrando la sussistenza di un dolo pervicace, pag. 15 della citazione).

Dalla documentazione disponibile non si può appurare quale sia stato il comportamento del convenuto, per quanto sia in effetti verosimile che, come affermato dalla sua difesa, egli si sia limitato a rendere un'autodichiarazione (come consentito dal bando di concorso), anche perché l'amministrazione comunale era già in possesso della copia autenticata (falsa) del certificato di laurea.

Tuttavia, la circostanza non determina che l'occultamento doloso attuato dal convenuto anche nell'occasione non sia stato idoneo a trarre in inganno l'amministrazione. Va detto che i controlli sulle dichiarazioni autocertificative possono essere effettuati a campione, come previsto dalla norma citata dalla difesa, e che il contesto in cui la dichiarazione è stata resa (da un dipendente dell'ente già in servizio da alcuni anni) può aver indotto l'amministrazione a non procedere ad alcun riscontro (circostanze entrambe sulle quali con tutta probabilità l'autore della frode ha fatto affidamento), senza che ciò implichi una condotta negligente da parte dei competenti organi dell'ente.

Nel merito, sussistono tutti i presupposti per l'affermazione della responsabilità del convenuto.

La condotta dolosamente illecita è pacifica. Sul punto, in disparte la valenza probatoria della sentenza di applicazione della pena (sentenza del Tribunale di Brescia n. 56 del 20 gennaio 2021), non vi è stata alcuna contestazione, da parte del convenuto, delle affermazioni di parte attrice sul non possesso del titolo di studio e sulla produzione di documentazione falsa al riguardo, con conseguente applicazione del principio di non contestazione ex art. 95, comma 1 c.g.c.

Altrettanto incontestabile è il nesso causale tra detta condotta e il danno subito dall'ente, consistito nel pagamento delle retribuzioni a fronte di una prestazione lavorativa intrinsecamente priva di utilità.

Sul punto, sono molteplici e univoci i precedenti giurisprudenziali (richiamati dal Procuratore regionale in citazione) dai quali, in sintesi, si traggono le conclusioni di seguito esposte.

A. Quando la prestazione lavorativa del dipendente pubblico richiede una qualificazione specifica, connessa a un determinato titolo di studio (nel caso specifico, diploma di laurea), la prestazione, resa in sua assenza, non può essere considerata utile per l'amministrazione essendo il possesso dei requisiti culturali e professionali la necessaria e indefettibile premessa per il proficuo svolgimento dell'attività lavorativa.

B. Per quanto non sia comunque da escludere, in linea di principio, una qualche utilità dell'attività lavorativa prestata dal responsabile, da portare in compensazione del danno provocato, essa può essere identificata unicamente in quella ricavabile dallo svolgimento di mere mansioni generiche, non collegate al possesso di una specifica qualificazione professionale, che normalmente non sono rinvenibili nell'operato di chi appartiene a qualifiche professionali come quella rivestita dal convenuto. Questi ha sì portato documentazione a riscontro della presunta utilità della sua attività, ma nel presupposto, la cui

validità si è già esclusa, che essa possa essere collegata allo svolgimento delle mansioni proprie della qualifica rivestita.

Su questo punto e su quello che precede, si rimanda a Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 272/2019, secondo cui *“la giurisprudenza di questa Corte, su tale punto, è univoca nello statuire (cfr., ex multis, C. conti, III centrale, n. 279 del 26/10/2001 e n. 151 del 20.2.2004; id., appello Sicilia n. 154/2006; id., II centrale, n. 430 del 26/10/2010; id., Sicilia, n. 1158 del 29/3/2011; id., Campania n.133 del 31/01/2013, cui questa Sezione aderisce: cfr., sez. Lombardia n.280 del 20.11.2013; n. 627 del 2/11/2010 e n. 321 del 13.6.2012), che la prestazione lavorativa resa in assenza di laurea, in quanto non espressione di capacità derivante dalla preparazione professionale conseguita con un regolare percorso di studio, non arrechi all’ente alcuna utilità, se non limitatamente al disbrigo di mansioni lavorative aventi caratteristiche di genericità e fungibilità, quali non sono quelle conferite all’attuale convenuto per le quali, infatti, era richiesto il diploma di laurea in giurisprudenza.*

La mancanza dei titoli e delle abilitazioni richiesti comporta il venir meno del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione secondo un costante e condivisibile orientamento (C. conti, sez. Toscana, 3.10.2011 n.363; id., sez.app. Sicilia, 4.5.2011 n.127) che priva di ogni rilievo la circostanza che agli emolumenti percepiti abbiano corrisposto prestazioni effettivamente svolte (Sez. III, n.279 del 26/10/2001 e n. 151 del 20.2.2004; Sez. appello Sicilia n. 154/2006; Sez. II, n. 430 del 26/10/2010; Sez. Sicilia, n. 1158 del 29/3/2011; Sez. Campania n.133 del 31/01/2013; Sez. Lombardia n.280 del 20.11.2013; n.627 del 2/11/2010 e n. 321 del 13.6.2012).

In tali casi, infatti, il sinallagma tra prestazione e retribuzione deve considerarsi irrimediabilmente ed integralmente mancante in quanto l’assenza dei titoli culturali e professionali richiesti preclude in partenza ogni possibilità di valutazione dell’utilità delle prestazioni svolte, avendo, in ogni caso, privato il datore di lavoro pubblico della possibilità di avvalersi di altro soggetto che, in possesso dei titoli richiesti, avrebbe senz’altro rappresentato una scelta più efficace ed efficiente, in armonia con i principi di cui all’art.97 Cost., non essendo rilevante l’assenza di censure nello svolgimento di attività di tal genere ma il fatto che esse possano essere esplicate al meglio (così C.conti, III centrale, n. 279/2001 cit.)”. La difesa obietta che, essendo il convenuto l’unico soggetto ad essere risultato idoneo alla posizione di Istruttore Direttivo presso l’Ufficio Vigilanza Urbana, laddove egli non avesse partecipato al concorso indetto dal Comune, tale posizione sarebbe rimasta vacante, con la conseguenza che la Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto, tramite nuovo esborso di denaro e risorse, indire nuovo bando per la sua “copertura”. Ma ciò non determina alcun riflesso sul danno provocato, che non coincide con le spese sostenute per la procedura concorsuale, bensì con le retribuzioni indebitamente corrisposte al convenuto.

Infine, in ordine alla rilevanza causale della condotta illecita anche con riguardo alle maggiori retribuzioni conseguite all’esito vittorioso della procedura concorsuale interna (a cui si è già fatto cenno), la quale consentiva la partecipazione, a certe condizioni, anche di soggetti non in possesso del diploma di laurea, valgono le considerazioni svolte dal Procuratore regionale in citazione in ordine al fatto che a tale procedura il convenuto non avrebbe potuto partecipare ove non fosse stato già dipendente dell’ente. Evidente, quindi, che anche tale sviluppo di carriera si pone in relazione causale con la frode inizialmente attuata.

C. Non trova applicazione l’art. 2126 c.c., che tutela il lavoratore per il periodo in cui il rapporto lavorativo ha avuto esecuzione sulla base di un contratto di lavoro nullo o annullabile, poiché la stessa disposizione non ammette detta tutela nell’ipotesi, che ricorre nella fattispecie, in cui *“la nullità derivi dall’illiceità dell’oggetto o della causa”* (giurisprudenza pacifica del giudice contabile, richiamata dal Procuratore regionale in citazione alle pagg. 12 e sgg., e della Corte di cassazione, v. sentenza n. 15450 del 07/07/2014).

D. Con riguardo al danno da porre a carico del convenuto, che la difesa chiede sia quantificato al netto degli oneri fiscali, è sufficiente fare riferimento alla sentenza delle Sezioni riunite di questa Corte n. 24/2020, la quale, in sede nomofilattica, ha enunciato il principio di diritto secondo cui *“in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu*

intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”.

Il convenuto va quindi condannato al risarcimento della somma di euro 918.467,79.

Il Procuratore regionale ha chiesto che sulla sorte capitale sia applicata la rivalutazione monetaria dalla data dei singoli pagamenti e gli interessi compensativi sull'importo rivalutato in applicazione del cumulo secondo i principi ex Cass. civ. SS.UU. n. 1712/1995; oltre interessi legali dalla data della pubblicazione della sentenza al soddisfo.

La Sezione ritiene però più corretto applicare la tecnica di adeguamento del valore dell'originaria prestazione ormai costantemente seguita da questa Corte (e in senso conforme, v. Corte di cassazione, n. 9039 del 05/05/2016), secondo cui la sorte capitale è da rivalutare fino alla data della liquidazione, coincidente con il deposito della sentenza, secondo gli indici di deprezzamento della moneta, mentre gli interessi legali sono da corrispondere a partire dalla data della liquidazione sulla somma rivalutata (poiché, altrimenti, come osservato nella richiamata pronuncia della Cassazione, si produrrebbe l'effetto di far conseguire al creditore più di quanto lo stesso avrebbe ottenuto in caso di tempestivo adempimento dell'obbligazione).

La somma capitale come sopra quantificata va quindi rivalutata secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, con decorrenza dalla data di indebitamento percepimento delle retribuzioni e sino alla data della presente sentenza. Sulla somma complessiva rivalutata andranno quindi corrisposti gli interessi legali dalla data della sentenza e sino al soddisfo.

A carico del condannato vanno poste le spese del giudizio, come liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, condanna ... al pagamento, in favore del Comune di ..., della somma di euro **918.467,79** (euro novecentodiciottomilaquattrocentosessantasette/79) oltre rivalutazione monetaria e interessi legali calcolati come indicato in parte motiva.

Condanna il predetto al pagamento delle spese del giudizio, che sino alla presente sentenza si liquidano in euro 271,71 (euro duecentosettantuno/71).

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 13 luglio 2022.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

(Antonio Marco Canu)

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 08/08/2022

Il Direttore di Segreteria