



SENTENZA. n.55/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai seguenti magistrati:

Antonio Ciaramella	Presidente
Francesco Maffei	Consigliere - relatore
Paola Lo Giudice	Primo Referendario

SENTENZA

sull'istanza di rito abbreviato presentata nel
giudizio in materia di responsabilità, iscritto al n.
80197 del registro di segreteria, promosso dalla
Procura regionale nei confronti di:

- **X** **X** (-----), nato a --
----- e residente a -----
alla -----, elettivamente domiciliato
presso in Roma, alla Via Cesare Ferrero di Cambiano
n. 82, presso lo studio dell'Avv. Francesco Saverio
Bertolini che lo rappresenta e difende giusta procura
speciale in atti -(francescobertolini@legalmail.it);
- **X** **X** (-----),
nato a ----- ed ivi residente alla via
-----, elettivamente domiciliato

in Roma, alla Via Costabella n. 23, presso lo studio dell'Avv. Antonio Cordasco che lo rappresenta e difende giusta procura in atti - (antoniiocordasco@ordineavvocatiroma.org);

- **X** **X** (-----), nato a -----, residente in Roma, alla -----, elettivamente domiciliato in Roma, Viale delle Milizie n. 96, presso lo studio dell'Avv. Salvatore Sfrecola (salvatoresfrecola@pec-lega.it), che lo rappresenta e difende giusta procura speciale in atti.

VISTI l'atto introduttivo del giudizio e tutti gli atti e i documenti di causa.

UDITI nell'udienza pubblica del 26 settembre 2024, con l'assistenza del Segretario di udienza Antonio Fucci, il relatore Cons. Francesco Maffei, il S. P. G. Eleonora Lener, l'Avv. Francesco Saverio Bertolini, per il convenuto **X** **X**, e l'Avv. Antonio Cordasco, per il convenuto **X** **X**.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 09.11.2023, la Procura regionale ha convocato in giudizio gli odierni convenuti per rispondere del danno arrecato al Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Architetti

conseguente al conferimento di un incarico
dirigenziale di seconda fascia al Sig. X X
X , sebbene sprovvisto del titolo di studio
richiesto nel relativo avviso di selezione pubblica.
In particolare, X X , è stato
convenuto in giudizio in qualità di Presidente p.t.
del Consiglio Nazionale dell'Ordine e di Presidente
della Commissione tecnica di esame del bando di
concorso, mentre X X e X
X , sono stati convocati in qualità di
componenti della medesima Commissione.

Il giudizio origina da una relazione del 13.12.2022
trasmessa dall'attuale Presidente del Consiglio
Nazionale dell'Ordine degli Architetti dove veniva
illustrata la procedura seguita per il conferimento
dell'incarico dirigenziale in argomento, indetta dal
Consiglio dell'Ordine con l'avviso di selezione
pubblica del 24.11.2017, che stabiliva, tra i
requisiti richiesti per la partecipazione alla
selezione, il possesso del diploma di laurea
conseguito secondo il vecchio ordinamento o della
laurea specialistica o magistrale, cioè di una laurea
di secondo livello.

All'esito della selezione operata dalla Commissione
Tecnica, composta dagli odierni convenuti, e della

redazione della relativa graduatoria, l'incarico in argomento di Direttore del Consiglio è stato affidato a X X X che assumeva servizio il 10.04.2018, per poi presentare domanda di dimissioni per motivi personali dal 31.10.2018, data successivamente prorogata al 01.12.2018.

In data 22.01.2019, la procedura concorsuale era oggetto di interrogazione parlamentare al Ministro di Giustizia in ordine al titolo di studio posseduto dallo X .

Risultava infatti che quest'ultimo, sebbene avesse indicato nella domanda di partecipazione alla selezione il possesso del diploma di laurea in scienze politiche e delle relazioni internazionali, senza specificare null'altro, in realtà, era in possesso solo del diploma di laurea di 1° livello, come riportato nel curriculum allegato alla domanda. Per i medesimi fatti risulta pendente anche un procedimento penale a carico dello X .

Nell'atto di citazione, pertanto, la Procura regionale contesta il pregiudizio cagionato al Consiglio Nazionale degli Architetti derivante dallo svolgimento di attività lavorativa in assenza dei requisiti professionali richiesti e lo addebita alla condotta omissiva, gravemente colposa, dei convenuti,

competenti a verificare il possesso dei requisiti richiesti dall'avviso di selezione da parte dei partecipanti alla procedura.

Il danno è stato quantificato sulla base della retribuzione tabellare (di parte fissa, di parte variabile e di risultato) prevista per un funzionario di livello C3 per il periodo di servizio prestato dallo x , e corrispondente a € 30.185,91.

Il suddetto danno è stato addebitato, nella misura del 50%, a X X che, in qualità di Presidente del Consiglio dell'Ordine, avrebbe potuto annullare in autotutela il conferimento illegittimo, e nella misura del 25% a carico dei restanti convenuti.

In data 17.12.2024 si è costituito in giudizio il convenuto X X che formulato istanza di accedere alla definizione alternativa del giudizio, mediante rito abbreviato, attraverso la corresponsione della somma di € 2.250, pari al 30% della pretesa risarcitoria formulata nei suoi confronti; sulla suddetta istanza, in data 09.02.2024 è stato acquisito il relativo parere favorevole dal Rappresentante della Procura regionale.

Con memoria depositata in data 18.12.2023 si è costituito in giudizio X X che,

innanzitutto, ha contestato la competenza di questa Corte al sindacato giurisdizionale sul Consiglio dell'Ordine professionale in argomento.

La Difesa ha eccepito, poi, la mancanza di colpa grave essendo la Commissione di esame incorsa in un mero errore materiale; ha chiesto, infine, l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Responsabile del procedimento della procedura di selezione, competente alla verifica della compatibilità e conformità dei documenti depositati rispetto a quanto richiesto nel bando.

Con memoria depositata in data 20.02.2024, si è costituito X X che ha contestato, innanzitutto, la sussistenza del danno erariale rilevando che l'incarico in questione di Dirigente di II fascia è stato svolto con il possesso dei requisiti previsti dalla legge per questi tipi di incarichi che non prevedono il possesso della laurea specialistica (art. 7, d.P.R. n. 70/2013): lo X , quindi, sebbene privo del titolo richiesto dalla selezione, risultava comunque in possesso dei titoli culturali e di servizio, ritenuti idonei dal legislatore, per questo tipo di incarico.

La Difesa, inoltre, rileva la non configurabilità di una colpa grave a carico del X , componente

della Commissione per "interesse istituzionale" in quanto Presidente del Consiglio nazionale degli Architetti ma senza avere le competenze tecniche che, invece, erano richieste agli altri due componenti; a questo proposito, viene richiamato anche il ruolo assunto dal Responsabile del procedimento che avrebbe avuto il compito proprio di valutare, ai fini istruttori, le condizioni di ammissibilità e i requisiti di legittimazione rilevanti per la selezione.

Sempre in merito alla mancanza dell'elemento soggettivo della colpa grave, viene osservato come le stesse modalità di presentazione dell'istanza di partecipazione (per le quali è stato avviato un procedimento penale a carico dello X) abbiano tratto in inganno la Commissione creando un'apparenza di possesso dei requisiti richiesti, che permetterebbe di configurare un errore scusabile da parte dei suoi componenti.

In via subordinata, la Difesa contesta la quantificazione del danno e la sua ripartizione rappresentando che non sarebbe ipotizzabile, nel caso di specie, un'omessa attività di autotutela ai fini di una revoca *ex post* di un incarico dirigenziale già svolto, questo ai fini dell'addebito al X

della metà dell'asserito danno erariale.

Con riferimento al criterio di quantificazione del danno, viene rilevato che non sono state illustrate le ragioni per le quali l'incarico conferito a un dirigente, in asserito difetto del titolo previsto dalla legge, avrebbe dovuto arrecare all'Ente di appartenenza un pregiudizio pari al compenso di un funzionario C3; inoltre, il danno avrebbe dovuto essere computato per differenziale rispetto al compenso per l'attività svolta da un funzionario, e si sarebbe dovuto prendere come riferimento la categoria C5, maggiormente confacente alle funzioni svolte dallo X ; questi criteri determinerebbero una riduzione dell'importo contestato, riduzione che andrebbe comunque operata anche in considerazione dell'apporto concausale da parte di altri soggetti non convenuti nel presente giudizio (responsabile del procedimento e lo stesso X); in subordine, vien chiesta l'applicazione del potere riduttivo.

All'esito dell'udienza camerale del 14.03.2024, la Sezione, in sede di sommaria cognizione, con decreto n. ----- del 27.05.2024, ha accolto la richiesta presentata da X X determinando nell'importo di € 30.185,91 la somma dovuta dallo stesso per la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130

c.g.c.; fissava, altresì in giorni trenta, decorrenti dalla data di comunicazione del decreto stesso, il termine per il versamento dell'importo sopra indicato, con onere di deposito in Segreteria, entro il successivo termine di dieci giorni, della ricevuta dell'avvenuto versamento ai fini della definizione del giudizio; veniva, altresì, fissata l'udienza odierna per la prosecuzione del giudizio.

Alla camera di consiglio, tenutasi preliminarmente all'odierna udienza pubblica, il Collegio ha preso atto del rituale deposito della documentazione riguardante l'avvenuto tempestivo e regolare versamento effettuato dal convenuto X X , nella misura e con le modalità stabilite nel sopra citato decreto n. -----.

La posizione di X X è stata, quindi, definita con sentenza emessa all'esito dell'udienza camerale, atteso il regolare perfezionamento delle formalità previste per la definizione del giudizio con rito abbreviato.

All'udienza pubblica, il rappresentante della Procura regionale ribadisce che la responsabilità amministrativa deve essere circoscritta ai soli componenti della Commissione di esame in quanto emergerebbe in maniera evidente una condotta omissiva

gravemente colposa di questi ultimi, non avendo attentamente valutato il possesso, da parte del dirigente incaricato, dei titoli culturali richiesti dal bando; nel caso specifico, il danno erariale sarebbe corrispondente non nell'intera retribuzione percepita dal dirigente illegittimamente individuato ma solo alla quota retributiva riconosciuta in assenza del titolo.

Il PM conclude riportandosi alle richieste contenute nella citazione.

L'avv. Bertolini, per il convenuto X , riportandosi alle memorie difensive, insiste nel tenere distinto il piano dell'illegittimità del provvedimento da quello del danno erariale rappresentando che la normativa di settore consente a chi ha conseguito la laurea triennale di svolgere funzioni dirigenziali e che la Procura non avrebbe provato che lo svolgimento dell'incarico in questione richiedeva, nel caso concreto, il possesso del titolo previsto nell'avviso di selezione; ribadisce l'insussistenza del requisito soggettivo della colpa grave nella condotta del proprio assistito, concludendo per il rigetto della domanda attorea.

Anche l'avv. Cordasco, per il convenuto X , ribadisce l'assoluta mancanza dell'elemento

soggettivo non essendo ravvisabile, nel caso di specie, né il dolo né la colpa grave ed insiste per il rigetto della pretesa attorea.

Al termine della discussione, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Oggetto del presente giudizio concerne il riconoscimento della responsabilità erariale degli odierni convenuti per il danno causato al Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori per i compensi corrisposti al Sig. X X per aver svolto un incarico di dirigente di II fascia, in assenza dei requisiti previsti del banco di selezione del relativo incarico.

2. Va preliminarmente affrontata la questione di giurisdizione eccepita dalla Difesa di X .

2.1. Sul punto, va osservato che gli Ordini e Collegi professionali non possono essere considerati come enti pubblici non economici *tout court*, rientrando nella peculiare categoria degli enti pubblici a carattere associativo.

Li qualifica come tali l'art. 24, comma 3, della legge 247 del 2012 recante "Nuova disciplina dell'Ordinamento della professione forense", che

definisce il Consiglio nazionale forense e gli Ordini circondariali come enti pubblici non economici a carattere associativo.

La stessa definizione è presente anche nell'art.6 del d.lgs.139/2005 con riferimento alla professione di dottore commercialista ed esperto contabile.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 17118/2019, si sono espresse in riferimento alla sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di un Presidente e di alcuni consiglieri di un ordine dei commercialisti, relativamente alle condotte da questi posti in essere nell'esercizio di tali funzioni.

2.2. Nella decisione la Cassazione ha richiamato la giurisprudenza che ha riconosciuto la natura tributaria dei contributi obbligatoriamente versati dai professionisti privati aderenti all' Ordine (Cass., SS. UU., n. 1782/2011 che, pur se riferita al Consiglio Nazionale Forense, afferma la natura tributaria delle tasse (diritti o contributi) di iscrizione agli albi relativi all'esercizio di determinate professioni) sottolineando la doverosità della prestazione e il collegamento della prestazione imposta alla spesa pubblica, riferita a un presupposto economicamente rilevante, *«costituito*

dal legittimo esercizio della professione per il quale è condizione l'iscrizione ad un determinato albo», con la precisazione che «la spesa pubblica è quella relativa alla provvista dei mezzi finanziari necessari all'ente delegato dall'ordinamento al controllo dell'albo specifico nell'esercizio della funzione pubblica di tutela dei cittadini potenziali fruitori delle prestazioni professionali degli iscritti circa la legittimazione di questi ultimi alle predette prestazioni» (la natura tributaria del contributo annuale previsto a carico degli avvocati ed in favore dei Consigli dell'Ordine di appartenenza è stata pure ribadita da Cass., SS. UU., n. 7666/2017)

2.3. *Con riferimento alla questione in esame, va sottolineato, altresì, che, al fine del radicarsi della giurisdizione contabile, rileva senza dubbio anche la destinazione pubblica delle risorse gestite. Infatti, "le risorse acquisite attraverso il versamento dei contributi dagli associati, lungi dall'avere una mera ed esclusiva finalità "privata" di autofinanziamento, hanno una prevalente finalità pubblica, in quanto dirette a finanziare il miglior esercizio di funzioni pubbliche assegnate dalla legge agli Ordini professionali" (Cass., SS. UU., n. 17118/2019, cit.).*

Sul punto, la Suprema Corte richiama anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 245/2005, n. 405 che ha affermato che *"la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività"*.

2.4. Ad avviso della Cassazione, pertanto, *"la destinazione pubblica (ovvero finalizzata al perseguimento di obiettivi meritevoli di tutela rafforzata da parte del legislatore) delle risorse gestite dall'Ordine è sicuramente rilevante per incardinare, nella specie, la giurisdizione del Giudice contabile. In altri termini, le risorse economiche gestite dall'ente, a prescindere dalla loro provenienza, per il fatto stesso di entrare nel patrimonio dell'ente pubblico, destinato a fini*

pubblici, devono considerarsi pubbliche, con la conseguenza che il danno che l'ente subisce in merito a tali risorse costituisce danno al patrimonio dell'ente. Per completezza si evidenzia che la rilevanza, ai fini della configurabilità della giurisdizione contabile, relativa al cd. danno erariale, dell'aspetto soggettivo (natura pubblica dell'ente) e dell'esistenza di un interesse pubblicistico riferibile a tale ente, per cui il suo patrimonio deve essere gestito, indipendentemente dalla provenienza delle sue singole componenti, con criteri rispondenti alla migliore realizzazione di quell'interesse, senza poter essere utilizzato per altre ragioni, è stato pure riaffermato da queste Sezioni Unite con l'ordinanza n. 17748/2016" (Cass., SS. UU., n. 17118/2019, cit.).

Pertanto, l'eccezione di difetto di giurisdizione non è fondata e va respinta.

3. Passando al merito, ritiene il Collegio che, nel caso di specie, non siano ravvisabili elementi che consentano di riconoscere una responsabilità erariale a carico degli odierni convenuti.

3.1. Innanzitutto, sotto il profilo della sussistenza del danno, va rilevato che il Sig. X X
X , al quale sarebbe stato indebitamente

conferito un incarico dirigenziale di II fascia in assenza dei requisiti richiesti dal bando di selezione, ha effettivamente svolto un'attività attinente all'incarico con il possesso del titolo richiesto dalla normativa per lo svolgimento della stessa, come risulta comprovato dalla documentazione depositata agli atti, circostanza che anche la Procura regionale non ha contestato.

A questo proposito, va osservato che l'art. 7 del d.P.R. n. 70/2013 prevede, per l'assunzione delle funzioni dirigenziali, il possesso della "laurea" e un adeguato periodo di servizio maturato nella P.A. in posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso della laurea.

La Corte di Cassazione ha, poi, chiarito che *"il riferimento al requisito della laurea o del diploma di laurea, contenuto nelle disposizioni di legge che disciplinano i meccanismi di reclutamento, selezione, progressione e riqualificazione professionale dei dipendenti pubblici, deve intendersi effettuato alla "laurea triennale" (Cass., Sez. lav., n. 19617/2020).*

Va, pertanto, superato il dato formale della mancanza del titolo richiesto dalla *lex specialis* del bando, rilevando il dato sostanziale, della mancanza del danno contestato in presenza di un'attività

concretamente esercitata, di carattere dirigenziale, per lo svolgimento della quale l'incaricato era in possesso del titolo previsto dall'ordinamento del pubblico impiego.

Infatti, la costante giurisprudenza contabile ha riconosciuto che *"l'essenza del danno da attività resa in mancanza del prescritto titolo di studio consiste nella lesione del sinallagma contrattuale, per l'oggettivo squilibrio tra gli emolumenti erogati (compresi i contributi previdenziali: Sez. III Appello, n. 151/2004) e la minore capacità tecnico-professionale messa a disposizione dell'ente, rispetto a quella inderogabilmente richiesta dalla legge (Sez. III Appello, n. 307/1998; Sez. Lombardia, n. 2/2008)."* (cfr. Sez. Sardegna, n. 1246/2009; Sez. Sicilia, nn. 55/2014 e 1794/2009; Sez. Lombardia, n. 280/2013; Sez. Toscana, nn. 433/2012 e 363/2011; Sez. Piemonte, n. 24/2009; Sez. Bolzano n. 2/2008; Sez. Campania, n. 129/2017).

Ciò premesso, nel caso di specie, il Collegio non ravvisa la suddetta violazione del nesso sinallagmatico posto che l'interessato ha effettivamente svolto l'attività dirigenziale della quale era stato incaricato, possedendo i requisiti professionali e culturali minimi derivanti dal titolo

di studio prescritto *ex lege* per lo svolgimento di quella specifica attività, a differenza di quello che si sarebbe potuto configurare nel caso in cui, allo svolgimento delle funzioni dirigenziali, fosse difettato il titolo della laurea.

3.2. Il Collegio, inoltre, non ravvisa la sussistenza dell'elemento soggettivo sotto il profilo della gravità della colpa omissiva contestata agli odierni convenuti.

A questo riguardo va osservato che i componenti della Commissione tecnica convenuti sono stati tratti in errore dalla modalità con la quale lo X ha presentato la domanda di partecipazione alla selezione: infatti, nella domanda, ha dichiarato di essere in possesso del "diploma di laurea in scienze politiche e delle relazioni internazionali" senza specificare altro; mentre nel curriculum precisava di essere in possesso di una laurea di 1° livello; in questo modo, faceva artatamente apparire il possesso dei requisiti richiesti.

La valutazione della scusabilità o meno dell'errore al quale sono stati indotti i convenuti a causa della condotta dello X deve tener conto anche della circostanza che, per la procedura in argomento, era stato individuato un responsabile del procedimento

(rimasto estraneo al giudizio in discussione), incaricato di valutare ai fini istruttori le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione e i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento, e che pertanto ai componenti della Commissione sono state presentate domande che avevano già superato un primo vaglio di ammissibilità.

A questo riguardo, va rilevato anche che, in sede della risposta all'interrogazione parlamentare cui ha dato luogo la questione oggetto del presente giudizio, il Ministro vigilante ha riconosciuto espressamente che l'omesso rilievo sarebbe stato imputabile a un mero errore, *"tanto che anche il responsabile del procedimento non ha rilevato la difformità"*.

Alla luce delle suddette argomentazioni, il Collegio non riscontra, nel caso di specie, la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, come declinato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, e cioè come *"intensa negligenza"*, *"sprezzante trascuratezza dei propri doveri"*, *"atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni"*, *"macroscopica violazione delle norme"*, *"comportamento che denoti dispregio delle comuni*

regole di prudenza".

4. Tutto ciò premesso, questo Collegio non ritiene configurabile una fattispecie di responsabilità amministrativa nei confronti di X X e X X che vanno pertanto assolti dagli addebiti formulati e dal danno contestato.

5. In favore dei convenuti assolti e a carico del Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Architetti sono liquidate in dispositivo le spese per diritti ed onorari di lite, sulla base dei valori medi delle tariffe per i giudizi innanzi alla Corte dei conti di cui al DM 10.3.2014, n. 55, come modificato dal DM 13 agosto 2022, n. 147, pubblicato in GU n. 236 dell'8.10.2022 e in relazione alla quota di danno addebitata.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **80197** del Registro di Segreteria:

- respinge l'eccezione di difetto di giurisdizione;
- rigetta la domanda della Procura nei confronti di X X e X X che, per l'effetto, assolve dagli addebiti contestati;
- liquida, in favore dei convenuti assolti e a carico

del Consiglio Nazionale degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori le spese per diritti ed onorari, sulla base dei valori medi per i giudizi innanzi alla Corte dei conti di cui al DM 55/2014 e ss.mm.ii. nell'importo di € 1.200 (milleduecento/00) ciascuno; ai predetti importi vanno aggiunte le spese generali (15%), oltre IVA e CPA, come per legge.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli

relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza.

A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 26 settembre 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Francesco Maffei)

(Antonio Ciaramella)

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 29 gennaio 2025.

Il Dirigente

Sebastiano Alvisè ROTA

(f.to digitalmente)