



n.30632

REPUBBLICA ITALIANA

Sent. 187/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

Vito Tenore

Presidente rel.

Walter Berruti

Giudice

Pia Manni

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, ad istanza della Procura Regionale,

iscritto al numero **30632** del registro di segreteria, nei confronti di:

Francesco Pietro AGOSTINO, nato a Locri (RC) il 4/3/1986 residente a Platì (RC), C. da Senoli s.n.c. C.F. GSTFNC86C04D976D;

VISTO il provvedimento presidenziale con il quale è stata fissata l'udienza del 27.11.2024;

VISTO il D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di Giustizia Contabile);

UDITI nella pubblica udienza del 27.11.2024 il relatore pres. Vito Tenore, la Procura in persona del Sost.Proc.Reg. dr.ssa Daniela Dell'Oro e nessuno per il convenuto;

FATTO

1. Con atto di citazione del 2.2.2024, regolarmente notificato ex art.149 cpc., la Procura regionale ha citato in giudizio il sig. Francesco Pietro Agostino, collaboratore scolastico all'epoca dei fatti, chiarendo che, a seguito della segnalazione del Ministero dell'Istruzione, Ufficio

scolastico della Lombardia-Milano, del 30.8.2022, era emerso che il convenuto, mediante falsa dichiarazione, si era collocato utilmente in graduatoria presso l'Istituto Omnicomprensivo Europeo di Arconate e Buscate ed era stato contattato per diversi incarichi di supplenza di III fascia ATA per il triennio 2021/2024 indicate alle pagg.4-7 della citazione da intendersi qui trascritte.

In particolare, il convenuto aveva prodotto copia di un diploma di qualifica di "Olivicoltore" asseritamente conseguito il 25.6.2015 presso l'Istituto Professionale per l'Agricoltura di Rossano (CS), mentre dalle verifiche svolte era emerso che presso tale Istituto l'ultimo anno di conseguimento del Diploma di qualifica triennale di Olivicoltore risaliva all'A. S. 2002/2003, risultando così escluso il 2015, indicato dal convenuto quale anno di conseguimento del proprio diploma.

A seguito di tali controlli sulle autocertificazioni era scaturito un procedimento disciplinare conclusosi, in contumacia, con il licenziamento.

Dall'analisi della documentazione pervenuta (doc. 6, 7, 8 e 9 Procura) emergeva che l'importo complessivo delle retribuzioni indebitamente percepite dall'ex collaboratore scolastico era quantificabile in euro 4.722,32. Di tale somma la Procura chiedeva la refusione con conseguente condanna del convenuto.

Tutto ciò premesso, la attrice Procura, non potendosi valutare i vantaggi derivanti dall'espletamento delle mansioni svolte in assenza di idoneo titolo e in presenza di contratti nulli sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte, e in assenza di deduzioni mai inviate

	dalla difesa del convenuto in riscontro al rituale invito, chiedeva la	
	condanna dell'Agostino al pagamento in favore del Ministero	
	dell'Istruzione e del Merito del suddetto importo di euro 4.722,32, oltre	
	accessori, senza riduzione di addebito stante il dolo connotante la	
	condotta falsa e mendace <i>de qua</i> .	
	2. Il convenuto, ritualmente evocato, rimaneva contumace.	
	3. Alla pubblica udienza del 27.11.2024, data per letta la relazione	
	sui fatti di causa su consenso delle parti costituite, la Procura contabile	
	ribadiva e sviluppava i propri argomenti nella contumacia del	
	convenuto.	
	Quindi la causa veniva trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Affermata previamente la contumacia del convenuto	
	ritualmente evocato e non costituitosi, può passarsi al merito.	
	2. La fattispecie sottoposta al Collegio, non nuova nei suoi profili	
	generali, concerne un ipotizzato danno erariale da indebita percezione	
	di trattamento economico connesso allo svolgimento da parte del	
	convenuto delle prestazioni del profilo professionale di collaboratore	
	scolastico, qualifica di ruolo ottenuta però sulla base di false	
	dichiarazioni sul titolo di studio necessario, ovvero sul possesso del	
	diploma di "Olivicoltore" asseritamente conseguito il 25.6.2015 presso	
	l'Istituto Professionale per l'Agricoltura di Rossano (CS), in realtà mai	
	conseguito come acclarato in modo inequivoco sulla scorta della	
	probante documentazione attorea qui recepita e condivisa.	
	La contesta assenza di titolo e le somme stipendiali introitate	
	3	

possono dunque considerarsi circostanze pacifiche.

Su tale ricorrente questione, la costante e consolidata giurisprudenza di questa Corte è univoca nel ribadire che, nell'ipotesi di accesso a posti di impiego pubblico conseguito mediante la falsa attestazione del possesso del titolo di studio richiesto, si versa in una fattispecie di illiceità della causa che, ai sensi dell'art. 2126, primo comma, cod. civ., priva il lavoro prestato della tutela collegata al rapporto di lavoro, stante il contrasto con norme fondamentali e generali e con i basilari principi pubblicistici dell'ordinamento (cfr. Corte Cost. n. 296/1990). Pertanto, secondo tale indirizzo giuscontabile, la prestazione lavorativa resa in assenza del titolo prescritto e dichiarato, essendo non espressiva della capacità derivante dalla preparazione professionale conseguita con regolare percorso di studi, non arreca all'ente pubblico alcuna utilità *ex art.1, co. l-bis, n.20/1994* e determina il venir meno del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione, a nulla rilevando la circostanza che agli emolumenti percepiti abbiano corrisposto prestazioni effettivamente svolte (cfr., *ex pluribus*, C.conti, sez.Lombardia 7.5.2024 n.76; id. n. 263/2022 e n. 138/2023, nonché id., sez. App. Sicilia, n. 243/2012 e n. 469/2014; sez. I App. n. 527/2017; Sez. II App. n. 568/2018; Sez. Toscana n. 463/2021; Sez. Molise, n. 2 e n. 13/2023; Sez. Emilia-Romagna n. 199/2022 e n. 19/2023).

3. Orbene, ad avviso del Collegio, tale approdo giuscontabile, come già affermato da questa Sezione con le sentenze 27 maggio 2024 n.97, 5 agosto 2024 n.144 e 29.10.2024 n.175, va in via generale rimeditato in

talune ipotesi alla luce:

a) dell'ampia formulazione dell'art.1, co. 1-bis, n.20/1994 che, quale norma speciale e come tale prevalente rispetto all'art.2126 c.c., con dizione chiara, ampia e soprattutto onnicomprensiva (senza eccezione alcuna), fa riferimento allo scomputo quantificatorio dei vantaggi "comunque conseguiti" dalla P.A. o dalla "comunità amministrata" (ancor più evidenti e percepibili se si tratti di attività semplici e non altamente specialistiche come nella specie; da valutare invece in concreto, ed anche parzialmente, in altre più opinabili ipotesi connotate da titoli e requisiti di elevata complessità); né parte attrice, né la PA datrice di lavoro hanno inoltre dato prova, come loro onere, del mancato o minor vantaggio derivante dalla prestazione innegabilmente resa dal convenuto;

b) dell'art.2126 c.c., che prevede che la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non preclude la produzione degli effetti (ivi compresi i riflessi retributivi) per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione "salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa".

La giurisprudenza ritiene che tale nullità non ricorra in ogni caso di contrarietà con norme imperative di legge, ma solo nei casi in cui il contratto sia contrario ai principi generali di ordine pubblico strettamente intesi e cioè a quelli etici fondamentali dell'ordinamento giuridico (Cass., n.15880/2002; id., 2434/1981). Ma in quest'ultima evenienza, ritenuta sussistente dalla Corte dei conti in caso di rapporto di lavoro fondato sulla produzione di documenti falsi, la Cassazione ha inoltre ritenuto che una illiceità della causa si configura solo quando "lo

scopo perseguito dalle parti con il contratto tipico sia in contrasto con norme imperative, ordine pubblico e buon costume" (ma la PA non persegue certo tale scopo nel filone in esame): Cass., sez.un., 11.1.1973 n.68 e id., 4.6.1999 n.5561, 3 maggio 1986, n. 2991, oltre a Cass., sez.lav., 27.11.1987 n.8830, qualificano illecita la causa se la volontà *"di ambo le parti"* sia tesa a costituire un rapporto previdenziale vietato da norme imperative di ordine pubblico o se l'attività lavorativa risulti *"intrinsecamente e oggettivamente illecita, avente perciò normalmente, per il suo contenuto, rilevanza penale"* (ma l'attività lavorativa resa dall'Agostino non è intrinsecamente ed oggettivamente illecita, essendo la *"causa"*, astratta e concreta, conforme ai canoni codicistici del contratto di lavoro subordinato, ma è semmai illecita l'attività dichiarativa prodromica-selettiva *"a monte"* della prestazione lavorativa resa); inoltre Cass., 9.4.2018 n.8690 esclude la retribuibilità solo in caso di violazioni di *"norme di legge attinenti a profili di ordine pubblico"* (quali prestazioni sanitarie svolte da chi non abbia titolo) ed ha inoltre ritenuto che l'illiceità dell'oggetto sussiste *"ogni qualvolta la prestazione dedotta in contratto sia illecita"* (ma la prestazione resa dall'Agostino non è di per sé illecita); del resto, la stessa Corte Costituzionale 27 gennaio 2023, n. 8, nel vagliare la legittimità dell'art. 2033 c.c., rispetto alla ripetizione di pagamenti indebiti nell'ambito del pubblico impiego privatizzato, ha evidenziato come la disciplina dell'art. 2126 c.c., in ragione della protezione da assicurata alla *"causa dell'attribuzione, costituita da una attività lavorativa che è stata, di fatto, concretamente prestata, pur se si dimostra giuridicamente non dovuta"*, giustifica *"sia la pretesa a conseguire*

il corrispettivo sia, qualora questo sia stato già erogato, l'irripetibilità del medesimo", ponendosi, sotto quest'ultimo profilo, come uno dei parametri di equilibrio dell'ordinamento a fronte di pretese recuperatorie sproporzionate rispetto alle situazioni coinvolte, ma inevitabilmente giustificando e corroborando la centralità della norma anche ove vista sotto il profilo della prestazioni retributive che essa impone siano adempiute, pur in assenza di validità, anche solo in parte, del rapporto di lavoro e delle prestazioni rese; in estrema sintesi, la causa astratta e concreta del contratto di lavoro perfezionatosi tra la PA ed il convenuto e la sua esecuzione non è qualificabile illecita (circostanza ostativa al pagamento ex art.2126 c.c.) non essendo stato il negozio preordinato da ambo le parti a finalità vietate dall'ordinamento (si pensi al caso di un fittizio rapporto di lavoro voluto da ambo le parti per fruire di finanziamenti pubblici legati ad nuove assunzioni o per creare vantaggiose posizioni previdenziali al lavoratore simulando un rapporto subordinato, o per riciclare denaro con retribuzioni gonfiate; oppure si pensi, in altri campi, al caso del contratto di meretricio, cui le parti consensualmente addivengono, ma nullo per contrasto con l'ordine pubblico: Cass. n.4927/2022);

c) degli orientamenti possibilisti della magistratura ordinaria e amministrativa sul medesimo tema (Cass., sez.lav., 31.7.2019 n.20722; id., n.6046/2018; Cons.St., sez.V, 14.10.2014 n.5117; id., sez.III, 2.5.2014 n.2285; id., sez.V, n.1374/2009). E anche in tempi recenti, la Cassazione ha rimarcato (Cass., sez. lav., 26.6.2023 n.1863) come gli impegni di spesa possono certamente impedire di riconoscere aumenti di

corrispettivo non coperti da una regolare conduzione della contrattazione o da altri presupposti necessari per il loro riconoscimento, ma non possono impedire *in toto* il pagamento, se la prestazione sia resa *non insciente* o *prohibente domino* o comunque in modo incoerente con la volontà del datore. Semmai il tema si sposta sul piano della responsabilità verso la Pubblica Amministrazione dei preposti che non avrebbero dovuto consentire le prestazioni effettuando rapidi controlli sui titoli dell'Agostino, ma non può ammettersi che il sistema giuridico, contro il disposto di norme centrali di esso (art.35 e 36 cost.), sia alla fine declinato in pregiudizio del prestatore di lavoro subordinato che abbia svolto l'attività sua propria ed alla cui tutela sono di presidio i principi costituzionali.

Ha inoltre soggiunto Cass., sez.II pen., sez. II, 25.2.2021 n. 12791 che quando sia commesso il reato di truffa finalizzata all'assunzione di un pubblico impiego, che si consuma nel momento della costituzione del rapporto impiegatizio, al lavoratore spetta comunque la retribuzione per l'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa richiesta, giusta la disciplina dettata dagli artt. 2126 e 2129 c.c., salvo che ricorra un'ipotesi di contrarietà della causa del contratto a norme imperative, all'ordine pubblico o al buon costume *ex art. 1343 c.c.* (ma, si ripete, la prestazione resa dall'Agostino non è di per sé causalmente illecita), un utilizzo dello strumento contrattuale per frodare la legge *ex art. 1344 c.c.* , ovvero un motivo illecito, comune alle parti o determinante, *ex art. 1345 c.c.* (ipotesi, queste ultime due, qui non ipotizzabili). In tal senso anche Cass., sez. II , 3/6/2009 , n. 26270, secondo cui in tema di truffa

in assunzione ad un pubblico impiego (ottenuta, nella fattispecie, mediante esibizione di falso diploma di infermiere), il requisito dell'ingiusto profitto, una volta accertata l'esplicazione della prestazione lavorativa richiesta, non può essere ravvisato nella percezione dei ratei di retribuzione, i quali sono dovuti al dipendente in forza del disposto di cui agli art. 2126 e 2129 c.c.: ne consegue che il reato, di natura istantanea, si consuma all'atto della costituzione del rapporto impiegatizio.

4. Sul piano sistemico, giova inoltre ricordare che da epoca ormai risalente, la giurisprudenza della Cassazione e la dottrina, hanno abbandonato la concezione rigidamente oggettiva della causa del contratto, con l'ammissione che anche un contratto tipico - quale indubbiamente è quello di lavoro subordinato - possa avere causa illecita perché *"la funzione del negozio non deve rimanere nel limbo dell'astrattezza, ma deve essere presente nel contratto tipico, il quale cioè deve avere una funzione concreta"*. Ma ha distinto, *"proprio in considerazione della disciplina differenziata dell'art. 2126 c.c."*, all'interno dell'ampia categoria del contratto illegale, quella del *contratto illecito*, essendo tale il contratto con oggetto illecito, ovvero se illecita sia (art. 1343 c.c.) o si reputi (art. 1344 c.c.) la causa ovvero il motivo determinante (art. 1345 c.c.), giungendo alla conclusione che nel lavoro prestato in violazione di norme proibitive dell'assunzione non si ha oggetto illecito (in quanto la prestazione non è intrinsecamente illecita), nè illiceità della causa, mancando il contrasto *"con i principi etici fondamentali dell'ordinamento"*, e si versa, invece, nel campo della mera, ristretta illegalità (Cass., sez.

un., 11.1.1973, n. 63; id., sez.lav., 12.11.2002 n.15880); con l'ulteriore precisazione che l'illiceità richiede il contrasto con i principi di ordine pubblico o con norme imperative che di per sè appartengono all'ordine pubblico, nella prospettiva di una lettura dell'art. 1418 c.c. che ne riferisce il primo comma alla fattispecie (autonoma) del contratto meramente illegale per generico contrasto con norme imperative, e il secondo comma al contratto propriamente illecito (Cass., sez. un., 8.5.1976, n. 1609). Nei successivi sviluppi della giurisprudenza, l'orientamento si è consolidato e, soprattutto, ne è stato sottolineato il fondamento costituzionale, atteso che soltanto il concetto di illiceità della causa (o dell'oggetto) così circoscritto, consente di interpretare la norma in senso conforme ai principi di tutela del lavoro in tutte le sue forme (art. 35 cost.) e di garanzia di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione (art. 36). Ed infatti, la Corte costituzionale ha dato autorevole avallo a tale interpretazione, osservando che l'art. 2126 c.c. impedisce la tutela del lavoro soltanto in caso di illiceità "in senso forte", cioè per contrasto con norme generali e fondamentali e con principi basilari dell'ordinamento (cfr. C. cost. 19.6.1990, n. 296; 27.5.1992, n. 236; ord. 100-2002). Nella specie, non appare dunque configurabile nei rapporti tra l'Agostino e la PA un contratto connotato da illiceità della causa (ostativa al pagamento delle mansioni svolte), mancando il contrasto "*con i principi etici fondamentali dell'ordinamento*", e si versa, invece, nel campo della mera, ristretta illegalità.

5. In conclusione, sia l'ampia dizione dell'art.1, co. 1-bis, n.20/1994, *lex*

specialis rispetto all'art.2126 c.c., sia la applicabilità di questa stessa norma che impone il pagamento delle prestazioni di fatto salvo che le parti, congiuntamente e pariteticamente, si siano codeterminate ad un contratto causalmente illecito "in senso forte", cioè in contrasto con norme generali e fondamentali e con principi basilari dell'ordinamento, portano, sulla scorta della miglior giurisprudenza civile, ad un superamento del tralaticio indirizzo giuscontabile ostativo in materia, quanto meno a fronte di prestazione routinarie che non richiedono titoli di elevata specializzazione.

6. In coerente sviluppo e affinamento degli enunciati delle suddette sentenze n.97/2024, 5.8.2024 n.144 e 29.10.2024 n.175 della Sezione, vanno dunque distinte tre ipotesi: *a)* la prima afferente prestazioni non routinarie che richiedono titoli di elevata specializzazione non posseduti (es. prestazioni rese da medico privo di laurea), per la quale è ben giustificabile il tradizionale indirizzo di questa Corte ostativo al riconoscimento di una *utilitas* fruita dalla PA, con conseguente pieno obbligo di restituzione integrale al datore delle retribuzioni erogate; *b)* la seconda, vagliata da questa Sezione nella sentenza 27 maggio 2024 n.97, relativa a prestazioni routinarie che non richiedono titoli di elevata specializzazione (es. quelle meramente operative di un bidello) che sono comunque svolte da soggetto in possesso del titolo prescritto, anche se con votazione inferiore (es. 60/100) a quella indicata nel titolo mendace (es 100/100). Tale evenienza, in cui l'unico soggetto danneggiato è il terzo aspirante all'incarico scavalcato in graduatoria dal convenuto con la falsa attestazione con voto superiore al reale, non

vede assolutamente lesa la PA, che ha fruito di una prestazione di minimale complessità da parte di soggetto titolato, pienamente comparabile a quella rendibile da un soggetto con voto di diploma più elevato. Tale evenienza porta al rigetto della pretesa attorea stante la piena fruizione da parte della PA e della comunità amministrata della prestazione quale “*vantaggio comunque conseguito*”; c) la terza ipotesi, qui configurata e già vagliata dalla Sezione con sentenza 5.8.2024 n.144 e 29.10.2024 n.175, attiene allo svolgimento di prestazioni routinarie e basiche che non richiedono titoli di elevata specializzazione (es. quelle meramente operative di un bidello) che sono svolte da soggetto non in possesso del titolo prescritto e autore di mera produzione di titolo falso. In tale ipotesi, ferma restando la valenza penale, disciplinare e civile (per aver leso il diritto di altro aspirante all’incarico), a fronte di prestazioni materiali e meramente operative comunque rese, la PA (e la comunità amministrata: studenti, insegnanti, genitori, scuola) ha innegabilmente fruito di un vantaggio *ex art.1, co.1-bis, l. n.20 del 1994*, pari almeno, e in via meramente prudenziale, del 50% della prestazione resa.

Il carattere e la natura minimali delle mansioni effettivamente svolte come collaboratore amministrativo, nell’ambito di quelle previste dal CCNL di Comparto (che si traducono in mera accoglienza e vigilanza generica degli alunni e pulizia dei locali) portano infatti il Collegio a valutare come non del tutto inutili le mansioni che il convenuto risulta aver svolto nelle istituzioni scolastiche ove ha lavorato. Né parte attrice (o la P.A. datrice nelle sedi proprie) ha del

resto contestato, né dato prova, come suo onere, che il convenuto fosse stato assunto ed adibito a mansioni diverse, ovvero il mancato o minor vantaggio derivante dalla prestazione materiale, comunque di fatto resa e meramente esecutiva (pulizia locali, accompagnamento alunni, apertura e chiusura scuola).

Tuttavia, è evidente che l'assenza del titolo realmente conseguito rispetto a quello falso dichiarato porta ad un verosimile vantaggio minore per la P.A. rispetto alla erogazione stipendiale riconosciuta per quella qualifica, con conseguente necessità di scomputo della differenza, da qualificare come danno erariale (cfr. sent. n. 97 e n.144 del 2024 e 29.10.2024 n.175 cit.).

A tale quantificazioni può in conclusione pervenirsi in via equitativa, apparendo a tal fine congruo un abbattimento del cinquanta per cento della pretesa azionata in citazione.

In altre parole, ferma restando la già segnalata valenza penale, disciplinare e civile (per evidenti danni arrecati ai soggetti scavalcati e pretermessi dalle supplenze e dagli incarichi sulla base di titolo falso del convenuto) della condotta mendace dell'Agostino, sotto il diverso profilo amministrativo-contabile, l'aver reso di fatto le prestazioni di bidello presso il Ministero dell'Istruzione e del Merito, rendono ben considerabili come "vantaggio" reso alla PA ed alla comunità amministrata *ex art.1, co. 1-bis, n.20/1994* una parte delle mansioni svolte dal convenuto e rendono quindi leciti *ex art.2126 c.c.* e non totalmente forieri di danno erariale gli esborsi stipendiali a favore dell'Agostino.

	Del resto, anche in qualche risalente precedente di questa Corte	
	(C.conti, sez.giur.Basilicata, 2.2.2005 n.14) si è correttamente affermato	
	che va ravvisato danno ingiusto risarcibile a titolo di dolo nel	
	comportamento del dipendente di una Asl che abbia conseguito	
	l'impiego producendo falsi documenti, commisurato sia agli stipendi	
	non dovuti che ai compensi per incarichi e missioni, potendosi invocare	
	la " <i>compensatio lucri cum damno</i> " nei soli limiti delle retribuzioni riferibili	
	allo svolgimento di mansioni lavorative generiche e suscettibili di	
	essere svolte a prescindere dal possesso del titolo di studio falsamente	
	presentato.	
	7. Il convenuto va quindi condannato al risarcimento del danno in	
	favore del competente Ministero, quantificato in euro 2.361,16, pari al	
	50% dell'importo di euro 4.722,32 contestati dalla Procura. Su tale	
	somma, da intendersi ad oggi già rivalutata, andranno corrisposti gli	
	interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino	
	al saldo. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate a carico di	
	parte convenuta come da dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per la Lombardia,	
	definitivamente pronunciando, CONDANNA Francesco Pietro	
	AGOSTINO , nato a Locri (RC) il 4/3/1986, C.F. GSTFNC86C04D976D,	
	al pagamento, in favore Ministero dell'Istruzione e del Merito, della	
	somma già rivalutata di euro 2.361,16, oltre interessi legali dalla data di	
	pubblicazione della sentenza sino al saldo.	
	Liquida le spese di giudizio in euro 144,10 (centoquarantaquattro/10)	
	14	

e le pone a carico del convenuto.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 27 novembre 2024.

IL PRESIDENTE Rel. Est.

(Vito Tenore)

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 04/12/2024

Il Direttore di Segreteria

dott.ssa Federica Dainotti