



186/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61751**

del registro di segreteria, promosso da

**- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei
conti per il Lazio**

- appellante -

contro

DI LALLA Pierpaolo, nato a Roma il 29.06.1966 (C.F. DLLPPL66H29H501C), rappresentato e difeso dall'avv. Mario Di Meo (C.F. DMIMRA79P27H501W) ed elettivamente domiciliato presso lo

studio del difensore in Roma, via Macedonia, n. 68, fax n. 06.78.147.296,
pec: mariodimeo@ordineavvocatiroma.org;

-appellato-

e nei confronti di

REGIONE LAZIO (C.F. 80143490581) in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa, dall'avv. Alessandro Steri, (C.F. STRLSN69B09H501K), pec: alessandrosteri@ordineavvocatiroma.org), ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura dell'Ente, via Marcantonio Colonna n. 27, Roma

per la riforma

della sentenza n. 201/2024 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, depositata in data 13 maggio 2024
VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 3 luglio 2026, con l'assistenza del Segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, la relatrice Consigliere Beatrice Meniconi, il V.P.G. Consigliere Fabrizio Cerioni per la Procura generale, l'avv. Alessandro Steri per la Regione Lazio e l'avv. Mario Di Meo per Di Lalla Pierpaolo.

Svolgimento del processo

1. Con atto di citazione depositato in data 6 settembre 2023 la Procura regionale ha convenuto in giudizio Di Lalla Pierpaolo, per sentirlo condannare al risarcimento del danno in favore del Consiglio regionale del Lazio di euro 261.179,38, oltre interessi, rivalutazione e accessori di

giustizia, per avere falsamente dichiarato, in sede di partecipazione al concorso, di essere in possesso del diploma di laurea in Giurisprudenza e del dottorato di ricerca in diritto canonico ed ecclesiastico, così riuscendo ad essere reclutato dal Consiglio regionale del Lazio, con contratto a tempo pieno e indeterminato, quale funzionario di categoria D, posizione economica D1, di cui al CCNL Regioni ed Autonomie Locali, per il periodo dal 15/04/2010 fino al 30/11/2017.

L'Organo requirente ha specificato che l'amministrazione datoriale era venuta a conoscenza della falsità dell'autodichiarazione solo in occasione della verifica effettuata per la progressione economica orizzontale cui il Di Lalla aveva partecipato (indetta con l'avviso di cui alla determinazione n. 1044/2016), e conseguentemente, all'esito del procedimento disciplinare attivato dall'Amministrazione stessa, veniva irrogata al dipendente la sanzione del licenziamento senza preavviso (determinazione della Segreteria generale n. 827 del 30/11/2017).

L'Amministrazione regionale citava poi in giudizio il Di Lalla davanti al giudice ordinario, chiedendo la restituzione delle retribuzioni erogate al medesimo per euro 256.264,00 lordi e l'accertamento del diritto alla restituzione, da parte dell'INPS, dei contributi previdenziali versati. Il Tribunale civile, tuttavia, rigettava il ricorso, accogliendo la domanda riconvenzionale proposta dal Di Lalla avente ad oggetto la richiesta del TFR, per cui la Regione Lazio veniva condannata al

pagamento di euro 12.305,09, oltre interessi legali (sentenza del Tribunale di Roma n. 682/2023).

La Procura regionale ha, inoltre, rilevato che, per i fatti di cui si discute, il convenuto è stato condannato in sede penale per il reato di cui all'art. 483 c.p. "Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico", con sentenza penale di patteggiamento della pena.

2. Con la sentenza impugnata la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio di questa Corte, dopo aver rigettato l'eccezione di inammissibilità della citazione, ha rigettato la domanda della Procura territoriale e riconosciuto a favore del convenuto le spese di lite, quantificate in euro 10.922,00 oltre accessori.

Secondo il giudice territoriale lo svolgimento di attività lavorativa in assenza del titolo richiesto dal bando di concorso non determina automaticamente un danno erariale, necessitando la prova della inidoneità dell'attività lavorativa svolta, mancante nel caso di specie, per cui si dovrebbe ritenere che l'Amministrazione abbia conseguito tutti i vantaggi attesi dall'attività svolta dal prevenuto.

Inoltre, per il giudice di primo grado sussisterebbe anche la violazione del principio del *ne bis in idem*, per l'identità di *petitum* e *causa petendi* tra la controversia azionata dinanzi al giudice contabile e quella già definita con la già citata sentenza del giudice ordinario.

3. Avverso la sentenza n. 201/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio la Procura territoriale ha interposto appello, con atto notificato in data 6 agosto 2024, chiedendone la riforma per due motivi:

1) ***“Primo motivo. Error in iudicando. Motivazione omessa, carente, errata e illogica”:***

Secondo il Requirente il contratto di lavoro stipulato - a seguito del superamento di un concorso conseguito solo attraverso accertata falsificazione documentale attinente al possesso del titolo di studio relativo al diploma di laurea - sarebbe nullo per illiceità della causa o dell'oggetto ai sensi dell'articolo 1418 del codice civile, per cui non sarebbe possibile riconoscere alcuna *utilitas* per l'Amministrazione dalla prestazione resa dal dipendente, e l'erogazione di compensi costituirebbe danno a carico del bilancio dell'ente interessato.

Infatti, la condotta fraudolenta posta in essere dal resistente, palesemente dolosa, avrebbe fatto venir meno il rapporto sinallagmatico tra la prestazione lavorativa specializzata richiesta e la retribuzione erogata dall'Amministrazione, per cui le somme stipendiali dovrebbero essere restituite integralmente all'Amministrazione danneggiata, datrice di lavoro, indipendentemente dagli effetti positivi derivanti dall'attività del dipendente, privo delle tutele spettanti al lavoratore in buona fede ex articolo 2126 del codice civile.

Per cui il giudice di primo grado avrebbe errato nel *“ritenere...che l'amministrazione abbia conseguito tutti i vantaggi attesi dall'attività*

espletata dal convenuto", mancando la prova del danno, ovvero la "prova circa l'inidoneità in concreto dell'attività lavorativa comunque prestata a vantaggio dell'Ente".

2) "Secondo motivo. Error in iudicando":

Secondo l'appellante Procura il giudice di prime cure avrebbe errato nel ritenere sussistente la violazione del principio del *ne bis in idem* in quanto la domanda scrutinata sarebbe identica a quella azionata dall'amministrazione davanti al giudice ordinario, definita con sentenza, per l'autonomia ed indipendenza dell'azione erariale rispetto a quella civile, ove l'unico limite sarebbe il divieto di cumulo delle pretese risarcitorie.

Ha concluso per la riforma della sentenza impugnata e per la dichiarazione della responsabilità del convenuto, con condanna al pagamento in favore del Consiglio regionale del Lazio dell'importo di complessivi euro 261.179,38 o della diversa somma di giustizia, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia.

4. Con memoria in data 1° giugno 2026 si è costituito in giudizio Di Lalla contestando dapprima la seconda censura mossa da controparte, poiché l'attuale giudizio costituirebbe un evidente *bis in idem* sostanziale rispetto al giudizio già celebrato dinanzi al giudice ordinario, in quanto sarebbero assolutamente identici sia il *petitum* che la *causa pretendi*.

Il giudicato ordinario avrebbe, in particolare, sancito l'applicabilità dell'articolo 2126 del codice civile e conseguentemente il diritto del Di Lalla a trattenere le somme richieste dall'Amministrazione, per cui il giudice contabile non potrebbe andare di contrario avviso imponendo l'obbligo di restituzione delle dette somme.

Né sarebbe fondata la prima censura, relativa alla sussistenza di un danno erariale *in re ipsa*, sconfessato dal contenuto della stessa sentenza del giudice civile, già passata in giudicato, ed anche dalle valutazioni positive rese in merito all'attività lavorativa svolta dal prevenuto in quattro uffici regionali, riconosciute anch'esse dal giudicato del giudice ordinario, per cui alcun danno erariale si sarebbe creato, né alcuna prova ne avrebbe fornito il Requirente pubblico.

Comunque, il danno erariale non potrebbe mai essere pari all'intera remunerazione erogata al Di Lalla, relativa a sette anni e mezzo della propria vita lavorativa, per cui dovrebbe tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza.

Opererebbe anche una parziale prescrizione per gli anni 2010-2013, ove il *dies a quo* sarebbe da ancorare al pagamento del primo stipendio del 15 aprile 2010, a nulla rilevando la successiva "scoperta" della amministrazione, avvenuta ben sette anni e mezzo dopo, considerato l'onere dell'amministrazione datoriale di verificare, sin dal momento dell'assunzione, le dichiarazioni effettuate dai vincitori del concorso.

Non sussisterebbe, infatti, alcun doloso occultamento idoneo a differire la prescrizione, come comprovato dal giudizio penale, ove al Di Lalla non sarebbe stata contestata l'originaria condotta di falso risalente al 2010 (ormai prescritto), ma solo la sua riproposizione nel 2017 in sede di avanzamento carrieristico, in quanto "laddove l'iniziale reato fosse stato occultato o fosse stato considerato permanente o continuato, la condotta contestata sarebbe retroagita *ab initio*".

Per cui, considerato il primo atto di formale richiesta risarcitoria costituito dalla missiva di messa in mora in data 13 settembre 2018, per il termine quinquennale di prescrizione, sarebbero prescritti tutti gli emolumenti erogati in data antecedente al 13 settembre 2013, per un totale di euro 114.386,24.

In conclusione, ha chiesto di rigettare l'appello ed in subordine di ridurre l'eventuale danno erariale ai sensi dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e, comunque, di accertare l'avvenuta prescrizione con riduzione dell'importo da rifondere, con vittoria di spese da distrarsi in favore del difensore che si è dichiarato antistatario.

5. Con memoria, depositata in data 25 giugno 2026, si è costituita in giudizio la Regione Lazio *ad adiuvandum* delle ragioni della Procura contabile, la cui azione sarebbe da tenere distinta da quella civile di danno azionata dalla Regione, dovendo la condotta del Di Lalla rilevare sotto il profilo della responsabilità amministrativa, come affermato dalla giurisprudenza contabile richiamata dalla Procura appellante.

Nel caso di specie, trattandosi di nullità del rapporto conseguente alla falsa attestazione - sanzionata anche penalmente - resa dal partecipante ad un concorso pubblico circa il possesso del titolo di studio del diploma di laurea, che costituiva requisito necessario per l'accesso all'impiego pubblico, ai sensi della legge e del bando di concorso, *lex specialis* che disciplina il rapporto, si configurerebbe una chiara ipotesi di illiceità della causa, ai sensi dell'art. 1343 c.c., per violazione di norme imperative e di principi di ordine pubblico, nonché dei principi costituzionali in materia di accesso al pubblico impiego (art. 97 Cost. in combinato disposto con gli artt. 3, 4 e 51 Cost.), imputabile esclusivamente al lavoratore, e non di una causa di invalidità del contratto di lavoro meramente formale; pertanto, non sarebbe possibile apprestare la speciale tutela del lavoratore per la prestazione di fatto comunque da questi eseguita, accordata dall'art. 2126 c.c., norma che potrebbe, eventualmente, venire in soccorso soltanto di quei prestatori di lavoro, che svolgono mansioni meramente operative, generiche.

Ha concluso per la riforma della sentenza impugnata, chiedendo di "condannare il convenuto sig. Pierpaolo Di Lalla, a titolo di danno erariale, al pagamento in favore della Regione Lazio - Consiglio regionale del Lazio, dell'importo complessivo di euro 261.179,38, o della diversa somma ritenuta di giustizia dal Collegio giudicante, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia".

6. All'udienza odierna il rappresentante della Procura generale ha ribadito che l'accesso del prevenuto ad un posto di funzione ha violato le norme sul pubblico impiego finalizzate alla selezione dei migliori, evidenziando il contrasto con norme imperative alla luce della giurisprudenza di questa Corte, per cui ha insistito per la condanna del predetto alla restituzione delle somme indebitamente percepite.

La difesa dell'interveniente Regione Lazio ha precisato che nel caso in esame, non afferente a lavoro di *routine*, trattandosi di accesso alla qualifica direttiva ove necessitava il diploma di laurea, il danno sarebbe in *re ipsa*, stante la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento, per cui ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rese dalla Procura contabile.

La difesa del Di Lalla si è soffermata sulla presenza, nel caso di specie, di un giudicato civile, che ha valutato prestazioni lavorative rese continuativamente nel tempo senza alcun addebito da parte dell'Amministrazione, per cui, richiamando la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia, ha insistito nelle conclusioni in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

7. L'odierno Collegio è chiamato a pronunciarsi sulle conseguenze derivanti dalla assunzione di un soggetto presso una pubblica amministrazione, conseguita a seguito della dichiarazione inveritiera del possesso del titolo di studio richiesto dal bando di concorso (nel

caso specifico laurea in Giurisprudenza), la cui attività lavorativa, malgrado l'assenza dei requisiti culturali e professionali, compendiatosi nel diploma di laurea, si è svolta per numerosi anni, con conseguente corresponsione in favore del dipendente di una consistente retribuzione, corrispondente alla qualifica erroneamente ritenuta sussistente.

Secondo il giudice territoriale la retribuzione erogata, fatte salve le ipotesi di attività che incidano sulla salute o sulla sicurezza pubblica, non sarebbe configurabile quale automatico danno erariale, dovendo l'Organo requirente fornire la prova dell'anzidetto danno, ovvero della inidoneità in concreto dell'attività lavorativa comunque prestata, mancata nel caso di specie, per cui dovrebbe tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'ente datoriale nel corso degli anni, come anche previsto dall'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ritenendo che l'Amministrazione abbia conseguito tutti i vantaggi attesi dall'opera prestata dal Di Lalla.

Il Di Lalla, peraltro, avrebbe ottenuto ragione nella controversia incardinata dalla Amministrazione per la restituzione delle retribuzioni erogate nel tempo per effetto della sentenza resa dal giudice ordinario del lavoro, passata in giudicato, per cui sussistendo un identico *petitum* e una identica *causa petendi* tra il giudizio civile già celebrato e l'odierno giudizio contabile, una pronuncia di segno contrario violerebbe il principio del *ne bis in idem*.

La Procura territoriale, con i due motivi di censura già riassunti, ha censurato entrambi i capi della sentenza impugnata, non condividendo il primo, in quanto contrastante con l'orientamento consolidato della giurisprudenza per cui non sarebbe possibile riconoscere alcuna utilità per l'amministrazione dinanzi a prestazioni rese da un soggetto assunto in assenza del titolo di studio richiesto dal bando di concorso, in considerazione della radicale nullità del contratto di lavoro stipulato per illiceità della causa o dell'oggetto (ex art. 1418 c.c.), per la violazione delle norme imperative o di ordine pubblico, espressione di precetti costituzionali e fondamentali in materia di buon andamento dell'attività amministrativa e di esercizio delle attività professionali (art. 97, 33, co.5 e 36 Cost).

L'Organo requirente non ha condiviso, altresì, il secondo capo della sentenza – laddove il giudice territoriale ha ritenuto sussistente la violazione del principio del *ne bis in idem* per l'esistenza di una sentenza civile, già passata in giudicato, avente ad oggetto una domanda identica a quella azionata in sede contabile – in quanto si tratterebbe di due azioni reciprocamente indipendenti poiché *“l'azione contabile è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione contemporaneamente riparatoria del danno subito dalla P.A. e sanzionatoria dell'autore del danno, l'azione civilistica è finalizzata alla tutela di interessi circoscritti all'Amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito”*.

Il Collegio ritiene che il proposto appello – che pur si richiama a sostanziali argomentazioni in tema di prestazione di lavoro in assenza del titolo di studio necessario – non possa essere accolto, dovendosi condividere l'argomentazione del primo giudice alla luce dell'assorbente questione relativa alla violazione del *ne bis in idem*.

Il Collegio, infatti, non ignora l'orientamento della giurisprudenza per cui: “...Risulta pacifico che il requisito per l'accesso al posto di funzione per il quale il concorso era stato indetto fosse il diploma di laurea in Giurisprudenza...[e che il convenuto]... pose in essere una condotta diretta a rappresentare una realtà artefatta, volta a trarre in inganno gli uffici comunali ...infatti, proprio all'esito del detto concorso, venne assunto con contratto individuale di lavoro...e immesso in ruolo...Va rilevato che... la violazione delle norme imperative o di ordine pubblico espressione di precetti costituzionali e fondamentali in materia di buon andamento dell'attività amministrativa e di esercizio delle attività professionali (artt. 97, 33, co. 5, e 36 Cost.) è suscettibile di comportare la radicale nullità del contratto di lavoro stipulato per illiceità della causa o dell'oggetto (art. 1418 c.c.) che non consente di riconoscere nessuna utilitas derivante dalla prestazione resa in assenza di idoneo titolo di studio (Corte conti, Sez. app. II n. 95/2018)...l'erogazione di compensi in favore di soggetti che abbiano svolto un'attività senza il possesso del prescritto titolo di studio costituisce danno a carico del bilancio dell'ente interessato... (ex plurimis Corte dei conti, sez. I, n. 527/2017; sez. II, 9.2.2018, n. 62; sez. III, 20.3.2018, n. 95; sez. II, 19.9.2018, n. 568)... non arrecando all'ente alcuna utilità, se non limitatamente al disbrigo di mansioni lavorative

aventi carattere di genericità e fungibilità per le quali non sono richieste le conoscenze specialistiche...

Ne consegue che la mancanza del necessario titolo di studio... esclude in radice che anche solo una parte delle prestazioni ... rese, anche se reputate lodevoli (secondo quanto dedotto dall'appellante), possano in alcun modo ritenersi utili alla parziale compensatio lucri cum damno...

Nel caso di specie, conseguentemente, si appalesa del tutto condivisibile l'esclusione, da parte del giudice di prime cure, di ogni utilitas valutabile posto che nella fattispecie non erano richieste... mere mansioni generiche o di carattere esecutivo risultando, all'esito del concorso superato solo grazie alla non contestata falsificazione documentale, allo stesso assegnato un ruolo e mansioni –di Comandante della Polizia locale- in relazione alle quali il titolo di studio della laurea si poneva quale condizione intrinsecamente imprescindibile, con la conseguenza che le attività rese non possono aver apportato alcuna utilità valutabile, peraltro neppure concretamente dimostrata dalle produzioni in atti...(Corte dei conti, Sez. II, n. 7/2022)... “ (Corte conti, Sez. II App. sent. n. 159/2024).

Malgrado il citato orientamento della giurisprudenza, condiviso da plurime decisioni, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, non possa non tenersi conto della sentenza n. 6282, alla quale più volte ha fatto richiamo la difesa della parte appellata, già emessa dal giudice ordinario Tribunale di Roma, I Sezione lavoro, pubblicata in data 15.06.2023, che è stato adito dalla Regione Lazio al fine di “accertare il proprio diritto alla restituzione da parte di Pierpaolo Di Lalla delle

retribuzioni da questo percepite nel periodo dal 15.4.10 al 30.11.17, in cui ha prestato servizio presso il Consiglio regionale, e condannarlo al pagamento della complessiva somma di € 160.669,53, al netto degli oneri contributivi, a titolo di indebito oggettivo, oltre interessi...”.

Il giudice del lavoro, dopo aver premesso che il Di Lalla -dipendente dal 15.4.10 al 30.11.17 del Consiglio Regionale del Lazio, con contratto a tempo indeterminato (inquadrate nella categoria D, posizione economica D1 del CCNL Regioni ed Autonomie Locali)- era stato licenziato all’esito di un procedimento disciplinare in quanto la Regione aveva accertato nel 2017, nel corso delle verifiche in occasione di una selezione per la progressione economica cui il Di Lalla aveva partecipato, che il suddetto non era in possesso della laurea in Giurisprudenza, costituente titolo indispensabile per l’assunzione in servizio nel 2010, né del dottorato di ricerca in diritto canonico ed ecclesiastico, e che non aveva mai svolto attività di ricercatore presso la facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Urbino “Carlo Bo”, contrariamente a quanto da questo a suo tempo dichiarato al momento dell’assunzione, ha tuttavia rigettato le richieste avanzate dalla Regione Lazio.

Nella motivazione della decisione, ormai passata in giudicato, si legge che “...Il Di Lalla risulta poi aver patteggiato la pena di mesi quattro di reclusione, sospesa, per il reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico, per i fatti di cui all’odierno giudizio, come da sentenza ex art. 444 c.p.p. del Tribunale Penale di Roma del 22.6.2020 n. 4586/2020...

Ciò posto, nel caso in esame trova applicazione l'art. 2126 c.c., secondo cui "La nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa". Siffatta disposizione risponde ad un criterio di equità, dal momento che, in presenza di un contratto nullo, una prestazione lavorativa è stata comunque effettuata, ed il lavoratore ha, dunque, diritto al compenso per l'attività svolta, da cui il datore di lavoro ha tratto vantaggio. La norma fa salvi solo i casi di illiceità della causa o dell'oggetto che, tuttavia, non ricorrono nella fattispecie in questione, in cui il contratto di lavoro è nullo per mancanza di un requisito di legge. In tali termini si sono espresse le Sezioni Unite della Cassazione, laddove hanno affermato che "in ipotesi di rapporto di lavoro subordinato avente ad oggetto l'insegnamento presso scuole private legalmente riconosciute, il possesso del titolo legale di abilitazione all'insegnamento da parte degli insegnanti rappresenta altresì un requisito di validità dello stesso contratto di lavoro, il quale, ove l'insegnante risulti sprovvisto del titolo suddetto, deve considerarsi nullo per violazione delle citate norme di carattere imperativo, con conseguente impedimento alla prosecuzione ulteriore del rapporto e possibilità per il datore di lavoro di intimare il licenziamento per giusta causa, pur restando fermi, ai sensi dell'art. 2126 c.c., gli effetti del rapporto per il periodo in cui esso abbia avuto esecuzione" (Cass., SS.UU., 26.5.2011 n. 11559; Cass., sez. lav., 28 giugno 1986, n. 4341).

A diverse conclusioni, secondo la più recente giurisprudenza di legittimità, può giungersi solo quando per lo svolgimento di un'attività lavorativa sia

richiesta dalla legge un'abilitazione o un titolo di studio abilitante in ragione dell'incidenza di tale attività sulla salute pubblica o sulla sicurezza pubblica. In tal caso, infatti, la prestazione lavorativa svolta in assenza di tale abilitazione è illecita, atteso che è violata una regolamentazione che non riguarda solo il rapporto di impiego, ma è posta a tutela di diritti fondamentali della persona. Non vi è, quindi, solo nullità dell'assegnazione allo svolgimento di mansioni che comunque lasci fermi, ai sensi dell'art. 2126 c.c., gli effetti del rapporto per il periodo in cui esso abbia avuto esecuzione, secondo il criterio generale fissato dalle Sezioni Unite innanzi citate (Cass., SS.UU., 26 maggio 2011, n. 11559), ma vi è l'esercizio abusivo - e quindi illecito - di mansioni per le quali la legge richiede un titolo abilitante a tutela di diritti fondamentali della persona, come avviene ad esempio per la professione medico-sanitaria (Cass., Sez. lav., 7.7.14 n. 15450). Trattasi, tuttavia, di un'ipotesi che non si attaglia al caso in esame, in cui il Di Lalla, per il periodo in cui ha lavorato presso il Consiglio Regionale, risulta aver svolto - peraltro senza mai ricevere alcun rilievo, ed anzi ottenendo sempre valutazioni positive (doc. 3 prod. Di Lalla) - attività di funzionario, che non richiede il possesso di specifiche abilitazioni, e non è destinata ad incidere sulla salute o sulla sicurezza pubblica. Sicché, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione, la prestazione lavorativa del Di Lalla non è stata resa in violazione di norme imperative poste a tutela dell'ordine pubblico e dei diritti fondamentali della persona. Ad essa si applica dunque la disciplina di cui all'art. 2126 c.c., con conseguente diritto del Di Lalla a conservare la retribuzione che gli è stata

corrisposta nel periodo in cui il rapporto lavorativo ha avuto di fatto esecuzione.

Sulla base delle medesime considerazioni va rigettata la domanda di restituzione dei contributi corrisposti dal datore di lavoro all'Inps, in quanto inerenti la retribuzione spettante al lavoratore per la prestazione di fatto svolta, pur se in forza di un contratto nullo.

Ed ancora, va accolta la domanda riconvenzionale, di pagamento del TFR maturato nel periodo in questione a favore del lavoratore. Ciò in quanto il TFR costituisce pacificamente retribuzione differita, dunque rientrando nella disciplina di cui all'art. 2126 c.c.

Circa la quantificazione del relativo importo, può farsi riferimento ai conteggi allegati alla produzione del Di Lalla, che non sono stati contestati, nel quantum, dalla Regione resistente.

La Regione Lazio va, pertanto, condannata, in accoglimento della domanda riconvenzionale, al pagamento del relativo importo a favore del Di Lalla, pari ad € 12.305,09, oltre interessi legali dalle singole scadenze al soddisfo..."

(Tribunale di Roma, I Sezione lavoro, sentenza n. 6282 in data 15.06.2023, il cui passaggio in giudicato non è contestato dalle parti dell'odierno giudizio).

Il contenuto del citato pronunciamento non lascia dunque dubbi sulla correttezza della sentenza di primo grado della Sezione giurisdizionale Lazio di questa Corte, oggi impugnata, nella parte in cui ha ritenuto che la domanda azionata nel giudizio giuslavoristico e quella azionata

davanti all'odierno giudice contabile, siano identiche, avendo medesimo *petitum* e medesima *causa petendi*.

Infatti, entrambe le azioni attengono alla restituzione all'amministrazione datoriale delle somme da questa erogate, a titolo stipendiale e contributivo, per il lavoro svolto dall'appellato in assenza del titolo di studio necessario per l'accesso alla qualifica di funzionario regionale, non potendo modificare l'oggetto e il titolo dell'azione proposta, la funzione, sanzionatoria piuttosto che risarcitoria, dell'azione erariale richiamata dalla Procura appellante, come chiaramente precisato dal giudice di primo grado.

Ora a prescindere dal fatto che il Di Lalla è stato sanzionato sia in sede disciplinare con la sanzione del licenziamento senza preavviso, sia in sede penale con la condanna alla pena di mesi quattro di reclusione, ciò che rileva è soprattutto il comportamento dell'Amministrazione regionale che, benché intervenuta *ad adiuvandum* delle ragioni erariali nel presente giudizio, in un primo tempo, ha omesso di verificare al momento della assunzione del Di Lalla il possesso dei titoli di studio che questi aveva dichiarato di possedere (in violazione dell'art. 17 del d.P.R. n. 487/1994 "Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi", i cui principi si applicano anche alle Regioni, ex art. 18 bis del citato d.P.R. e art. 70, co. 13, del D.lgs. n. 165/2001) e, in un

secondo momento, ha omissis di proporre appello avverso la ridetta sentenza del giudice del lavoro – come invece avrebbe potuto e dovuto considerare le consistenti somme sborsate nel corso degli anni – sentenza che è così irrimediabilmente passata in giudicato.

È, dunque, corretta l'affermazione della difesa del Di Lalla per cui una volta che si è consolidato un giudicato civile, il giudice contabile nel suo giudizio successivo non può non tenere conto delle determinazioni già raggiunte, sulle identiche pretese sostanziali, nel precedente giudizio ordinario, anche perché ciò comporterebbe, nelle intenzioni della Procura appellante, un sovvertimento del giudizio ad opera di altro giudice.

In altri termini, mentre il giudizio ordinario ha sancito l'applicabilità al caso di specie dell'art. 2126 del c.c. ed il conseguente diritto del Di Lalla a trattenere le somme richieste dall'Ente, il giudizio amministrativo-contabile, ove si accogliesse la tesi della Procura erariale, finirebbe con lo statuire l'inapplicabilità dell'art. 2126 c.c., così obbligando il Di Lalla alla restituzione delle somme, pervenendo, dunque, ad un insanabile conflitto di giudicati.

Ferma restando dunque la reciproca indipendenza tra l'azione di responsabilità civile promossa dalla Pubblica amministrazione davanti al giudice ordinario e l'azione di responsabilità per danno erariale, esercitabile dinanzi alla Corte dei conti (per il principio di indipendenza delle giurisdizioni e il sistema del doppio binario civile

e contabile, cfr. Cass. SS.UU. 7 maggio 2020 n. 8634; 19 febbraio 2019 n. 4883 e 15 febbraio 2022 n. 4871, nonché 26 giugno 2024 n. 17634; Corte cost. 28 luglio 2022 n. 203), la coerenza del sistema giudiziario nel suo complesso, onde evitare disarmonie e divergenti pronunce nei due plessi giudiziari, impone di rispettare il preventivo giudicato civile, specie nei casi come quello in esame, in cui lo stesso soggetto risulterebbe sottoposto a duplice giudizio, per i medesimi fatti, con possibili esiti divergenti delle pronunce del giudice ordinario e del giudice contabile.

È, dunque, corretta la decisione di prime cure laddove ha ravvisato nella presente fattispecie la violazione del principio del *ne bis in idem*, che rileva non solo per il diritto interno (art. 2909 c.c. e 324 c.p.c.; giusto processo, ex art. 111 Cost.), ma anche per il diritto sovranazionale (divieto di doppio giudizio, ex art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU nonché art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

In conclusione, alla luce delle superiori argomentazioni, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza di primo grado.

Resta assorbita ogni ulteriore questione.

Le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio, ai sensi dell'art. 31, co. 3, del c.g.c. sono compensate in considerazione degli aspetti di novità che presenta la questione trattata.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello,
disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,
definitivamente pronunciando sull'appello proposto da **Procura
regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per
il Lazio** nel giudizio iscritto al n. **61751** del registro di segreteria

- rigetta l'appello, e per l'effetto conferma la sentenza di primo grado;

- spese di difesa di entrambi i gradi di giudizio compensate.

Nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 3 luglio
2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Beatrice MENICONI

Firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Massimo LASALVIA

Firmato digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 04/08/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente