



REPUBBLICA ITALIANA

252/2023

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Carmela de GENNARO	Consigliere
Antonietta BUSSI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel ricorso in appello in materia di responsabilità iscritto al n. **59409** del registro di segreteria;

#### promosso da

**Andrea BIANCHI** nato a Roma il 7.3.1972 (codice fiscale BNCNDR72C07H501M), rappresentato e difeso, come da procura in calce all'atto di appello, dall'avv. Fabio Baglioni ed elettivamente domiciliato in Roma, Via Panaro n. 17 presso lo studio del difensore, con dichiarazione di volere ricevere le notifiche all'indirizzo PEC

[fabiobaglioni@ordineavvocatiroma.org](mailto:fabiobaglioni@ordineavvocatiroma.org);

- *appellante*

**nei confronti di**

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti presso le Sezioni Centrali in persona del Procuratore Generale;

*- appellato*

- **PROCURA REGIONALE** della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio in persona del Procuratore regionale;

*- appellato*

**e nei confronti di**

- **REGIONE LAZIO**, in persona del legale rapp.te p.t., (procuratore costituito in primo grado per l'interveniente Regione Lazio Avv. Rodolfo Murra (Avvocatura Regionale Lazio));

*- appellato, non costituito*

**per la riforma**

della sentenza n. 443/2021 emessa dalla Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio - depositata il 12.05.2021.

**VISTO** l'atto d'appello;

**ESAMINATI** tutti gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI** nella pubblica udienza del 10 marzo 2023 il Consigliere relatore Beatrice Meniconi, con l'assistenza del Segretario di udienza, dott. Antonio Sauchelli, l'Avv. Fabio Baglioni per l'appellante e il V.P.G. Cons. Arturo Iadecola per la Procura Generale.

**FATTO**

1. Con atto di citazione depositato in data 31 ottobre 2019 la Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

conveniva in giudizio il Sig. Andrea Bianchi, per sentirlo condannare al risarcimento del danno patrimoniale di complessivi euro 280.101,14 oltre accessori e spese di giustizia, quali esborsi sostenuti dalla Regione Lazio -per euro 265.292,14- e da Roma Capitale -per euro 14.809,00- per retribuire tre incarichi, con trattamento economico equiparato a quello spettante a figure dirigenziali, conferiti indebitamente al prevenuto, che aveva tratto dolosamente in errore le predette Amministrazioni mediante la falsa attestazione del possesso del titolo di studio della laurea.

L'azione erariale trae origine da un articolo di stampa, cui aveva fatto seguito attività di indagine delegata alla Guardia di Finanza-Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, mentre, in sede penale, la Procura della Repubblica presso il Tribunale penale di Roma aveva chiesto il rinvio a giudizio del Sig. Bianchi per i reati di truffa e peculato, oltreché per il reato di falso per la predisposizione del *curriculum vitae* con la falsa attestazione di aver conseguito una laurea in giurisprudenza con una tesi in diritto del lavoro dal titolo "*La contrattazione collettiva dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni*".

In conseguenza dell'attività di falsificazione le anzidette Amministrazioni, cadendo in errore relativamente al possesso del requisito culturale in capo al prevenuto, gli avrebbero conferito in dettaglio i seguenti incarichi:

*"a) responsabile della Segreteria dell'assessore al bilancio, programmazione economico finanziaria e partecipazione della Giunta della Regione Lazio, per il quale, sulla base della determina n. 1713 del 23 maggio 2005, è stato sottoscritto il contratto individuale di lavoro ed è stata corrisposta la retribuzione di € 144.383,57;*

*b) responsabile della Segreteria del Gruppo consiliare “Sinistra Ecologia e Libertà”, per il quale, sulla base della delibera n. 32 del 15 giugno 2010 dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Regione Lazio, è stato sottoscritto un contratto di diritto privato ed è stato corrisposto il compenso di € 120.908,57;*

*c) coordinamento e controllo attuativo delle linee programmatiche riferite alle deleghe del Vice sindaco di Roma Capitale in relazione al quale era stato instaurato un rapporto di lavoro a tempo determinato ex art. 110, comma 2, d.lgs. n. 267/2000 ed è stato erogato il corrispettivo di € 14.809,00.”*

Nel giudizio di prime cure la Regione Lazio dispiegava atto di intervento adesivo dipendente alle ragioni della Procura contabile, mentre il Sig. Bianchi si costituiva in giudizio con il deposito di memoria difensiva.

2. Con sentenza n. 443/2021 la Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio rigettava l’eccezione di improcedibilità della domanda sollevata dalla difesa del Sig. Bianchi in ragione del giudicato penale formatosi per il reato di truffa ai danni delle anzidette Amministrazioni, perché la relativa sentenza penale di assoluzione “perché il fatto non sussiste” (sentenza del Tribunale penale di Roma n. 7773 del 15.6.2017) riguardava “elementi propri del reato di truffa” e dunque un fatto materiale diverso da quello contestato nel giudizio contabile (relativo, invece, alla falsa attestazione del titolo di studio, ancora sottoposto al vaglio del giudice penale). La sentenza di prime cure rigettava altresì l’eccezione di prescrizione dell’azione erariale, in quanto la presenza di una fattispecie penalmente rilevante costituirebbe *in re ipsa* quel doloso occultamento del danno contestato al prevenuto, per cui la prescrizione quinquennale del danno decorrerebbe solo dalla sua scoperta, coincidente con gli atti del giudizio penale

(richiesta di sequestro preventivo del 19.12.2013) antecedenti la data di rinvio a giudizio (4.07.2014), con un effetto interruttivo permanente derivante dalla costituzione di parte civile (all'udienza preliminare del 4.07.2014) delle due Amministrazioni danneggiate nel processo penale, ancora pendente dinanzi alla Corte di Cassazione per il residuo reato di falso ideologico (ex art. 483 c.p.), ed ulteriori atti interruttivi indicati in sentenza.

Nel merito il primo giudice, in parziale accoglimento delle richieste della Procura contabile, assolveva il Sig. Bianchi in relazione alla quota di danno (euro 265.292,14) riferita agli incarichi conferiti dalla Regione Lazio, mentre lo condannava -in relazione all'incarico dirigenziale extraorganico nell'ambito dell'ufficio di diretta collaborazione del Vicesindaco ex art. 110, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, conseguito in assenza del diploma di laurea e delle esperienze professionali in ruoli di natura dirigenziale (ex art. 35, comma 4, del Regolamento di organizzazione degli uffici e servizi della Giunta capitolina)- al pagamento in favore di Roma Capitale della somma di euro 14.804,00 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio nei limiti della soccombenza, disponendo la compensazione parziale delle spese di lite nella misura del 40%, liquidandole, per la restante parte, a carico della Regione Lazio ed in favore del Sig. Bianchi.

**3.** Avverso la predetta sentenza proponeva appello il Sig. Bianchi chiedendo, in via preliminare, di dichiarare la prescrizione e l'improcedibilità dell'azione e/o la nullità dell'atto di citazione e, in via principale, di riformare la sentenza, respingendo la richiesta di condanna del Procuratore regionale.

**3.1** In particolare con un primo motivo di appello relativo all'“**eccezione di prescrizione**” l'appellante - rispetto al *dies a quo* della prescrizione

quinquennale individuato dalla sentenza di prime cure nella richiesta di sequestro preventivo avanzata dalla Procura penale in data 19.12.2013 - contestava l'effetto interruttivo derivante dalla costituzione di parte civile delle Amministrazioni interessate alla successiva udienza preliminare del 4.7.2014, in quanto:

- per la Regione Lazio, la costituzione di parte civile sarebbe stata revocata per effetto del mancato deposito delle conclusioni in Corte d'Appello e della coltivazione dell'azione nel presente giudizio con l'atto di intervento adesivo dipendente alle ragioni della Procura erariale, con conseguente venir meno dell'effetto interruttivo ai sensi degli artt. 82 c.p.p. e 2942 c.c.;
- per Roma Capitale, la costituzione di parte civile non sarebbe stata seguita dalla costituzione nel giudizio contabile di responsabilità.

**3.2** Con riferimento al secondo motivo di appello per **“improcedibilità dell'azione per l'intervenuto giudicato sostanziale”** l'appellante censurava la motivazione della sentenza di prime cure, ritenendola apparente ed errata, poiché non avrebbe esteso al giudizio contabile gli effetti del giudicato penale derivanti dalla sentenza definitiva emessa dal Tribunale di Roma n. 7773 del 15 giugno 2017, di assoluzione del Sig. Bianchi dal reato di truffa con la formula “perché il fatto non sussiste”, in quanto alla base del processo penale e del processo contabile vi sarebbero “le medesime circostanze di fatto” di induzione in errore delle pubbliche Amministrazioni Regione Lazio e Roma Capitale, attraverso l'artificio della falsa attestazione della laurea, con indebita percezione di emolumenti, ritenute già dal giudice penali insussistenti con l'assoluzione dai capi di imputazione A), C) ed E) per il reato di truffa (*ne bis in idem*). Sarebbe, di conseguenza, erroneo il riferimento della fattispecie al reato di falsa

attestazione del titolo di studio, di cui ai capi di imputazione B) e D), operato dal primo giudice, per i quali sarebbe ancora pendente il giudizio di Cassazione.

**3.3.** Con riferimento al terzo motivo di appello (**relativo alla mancanza di danno per la natura fiduciaria dell'incarico che prescinderebbe dal diploma di laurea, essendo comunque l'interessato in possesso di altri requisiti, alternativi, di professionalità per l'accesso all'incarico**) l'appellante ha censurato la sentenza di prime cure per avere ritenuto illegittimo il conferimento dell'incarico extradotazionale nell'ambito dell'ufficio di staff del Vicesindaco di Roma Capitale a causa della mancanza di tutti i requisiti richiesti dall'art. 110, comma 2, del TUEL e dall'art. 35 del Regolamento capitolino degli uffici e dei servizi (laurea ed esperienze professionali in ruoli di natura dirigenziale), che invece sussisterebbero -quanto alle esperienze professionali- in virtù degli altri due pregressi incarichi fiduciari conferiti dalla Regione Lazio (di responsabile della segreteria del gruppo consiliare e di responsabile della segreteria dell'assessore), in quanto della medesima natura di quello in esame. Per l'art. 35, comma 4, del citato Regolamento della Giunta capitolina sarebbe infatti sufficiente l'esperienza lavorativa in "posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza", e non l'esperienza derivante dall'aver svolto veri e propri incarichi dirigenziali. Inoltre per l'art. 19 del D.lgs. 165/2001, citato dalla sentenza del giudice penale, il requisito della laurea non sarebbe necessario, poiché per il conferimento di incarichi dirigenziali sarebbero sufficienti esperienze di lavoro presso enti pubblici, anche in assenza di formale qualifica dirigenziale.

**3.4** Con il quarto motivo di appello (**relativo alla assenza di valutazioni in merito alla professionalità dell'interessato e alla carenza di motivazione in**

**ordine al danno subito dall'amministrazione)** l'appellante ha rilevato che la sentenza di primo grado avrebbe omissis di accertare l'esistenza in capo al Bianchi dei requisiti (alternativi alla laurea) di professionalità sufficienti per accedere all'incarico comunale, di cui invece sarebbe stata offerta ampia prova- anche testimoniale- nel giudizio, e non avrebbe motivato sulla esistenza di un danno concreto subito dall'amministrazione, verificando l'eventuale mancata prestazione lavorativa o la sua inutilità.

**3.5** Con il quinto motivo di appello (**relativo alla mancanza di danno erariale spettando comunque un trattamento retributivo all'interessato**) la sentenza di prime cure è stata censurata per non aver tenuto in debito conto che la retribuzione sarebbe comunque dovuta al Bianchi poiché, come affermato dal giudice penale (sentenza del Tribunale penale di Roma n. 7773/17; ordinanza del Tribunale del Riesame di Roma del 1.4.2014 e sentenza della Corte di Cassazione n. 1673 dell'11.7.2014, tutte relative al caso in esame), anche volendo qualificare nullo il contratto di lavoro, di fatto, questo produrrebbe comunque i suoi effetti essendo parificato ad un contratto valido quanto a trattamento retributivo e previdenziale ex art. 2126 e 2129 del c.c.

**4.** La Procura Generale depositava le proprie conclusioni chiedendo il rigetto dell'appello e la condanna dell'appellante alle spese del presente grado di giudizio.

Chiedeva il rigetto del primo motivo di ricorso perché l'appellante non avrebbe spiegato le ragioni per cui l'interruzione della prescrizione -conseguente alla proposizione della domanda di risarcimento nel processo penale ai sensi dell'art. 2943, commi 1 e 2, del c.c.- sarebbe subordinata all'intervento



dell'amministrazione danneggiata nel successivo giudizio di responsabilità amministrativa.

Con riferimento al secondo motivo di appello ne chiedeva il rigetto perché il primo giudice avrebbe correttamente operato con una analisi giuridica dei fatti, autonoma e divergente rispetto a quella del giudice penale, pervenendo così a valutazioni, in punto di diritto, differenti, per cui il Bianchi avrebbe ottenuto l'incarico dal Comune solo in forza della falsa rappresentazione del possesso del titolo di studio, non essendo in possesso delle (alternative) esperienze professionali in incarichi dirigenziali, richieste dall'articolo 35, comma 4, del Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi della Giunta capitolina. Nel merito la Procura Generale evidenziava che gli incarichi fiduciari ricoperti dall'appellante presso la Regione Lazio non potrebbero essere considerati *“posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza”*, sia per l'assenza di una specifica previsione normativa che consenta al titolare di detti incarichi di partecipare alle selezioni per la dirigenza, sia perché la locuzione farebbe esclusivo riferimento a posizioni funzionali di ruolo, le quali, dopo un certo numero di anni consentono, per l'appunto, di partecipare a procedure per l'accesso alla carriera dirigenziale.

Infine il primo giudice avrebbe correttamente considerato inutile la prestazione lavorativa resa in assenza dei requisiti professionali, poiché il contratto avrebbe una causa illecita ex art. 1343 c.c.

**5.** All'udienza odierna le parti si sono sostanzialmente riportate alle conclusioni in atti.

## DIRITTO

1. Occorre premettere che la questione sulla quale il Collegio è chiamato a pronunciarsi riguarda unicamente l'incarico dirigenziale extraorganico conferito al Sig. Bianchi nell'ambito dell'Ufficio di diretta collaborazione del Vicesindaco finalizzato al “*coordinamento e al controllo attuativo delle linee programmatiche riferite alle deleghe attribuite al Vice sindaco*” di Roma Capitale, in relazione al quale era stato stipulato un contratto di lavoro a tempo determinato ex art. 110, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 con erogazione del corrispettivo, di livello dirigenziale, pari ad euro 14.809,00, oggetto della condanna di primo grado (che lo ha rettificato in euro 14.804,00).

Non vengono invece in considerazione nel presente grado di giudizio gli altri due incarichi conferiti dalla Regione Lazio nell'ambito delle strutture di diretta collaborazione con gli organi di governo regionali, per i quali il Sig. Bianchi è stato assolto dalla sentenza di prime cure, in quanto i relativi capi sono divenuti irrevocabili, non risultando appellati neanche dalla Regione Lazio (interveniante in primo grado, e contumace in appello, malgrado la regolarità delle notifiche).

2. Così circoscritto l'ambito dell'odierno giudizio, il Collegio rileva che il primo motivo di appello, relativo all'“eccezione di prescrizione” per la non idoneità delle costituzioni di parte civile delle Amministrazioni interessate ad interrompere il termine quinquennale di prescrizione, non può essere accolto. L'appellante non contesta infatti il *dies a quo* della prescrizione (che la sentenza di primo grado riconduce alla data del 19 dicembre 2013 in cui il PM penale aveva richiesto al giudice il sequestro preventivo), ma solamente l'effetto interruttivo permanente derivante dalle costituzioni di parte civile della Regione Lazio e del Comune di Roma all'udienza preliminare del 4 luglio 2014 (nel

procedimento penale RGNR 55041/2013 innanzi al Tribunale penale di Roma) ex art. 2943, secondo comma, del c.c., per la non idoneità delle predette, in quanto quella della Regione Lazio sarebbe stata revocata, anche perché poi coltivata nel giudizio contabile, mentre quella del Comune di Roma, viceversa, sarebbe stata sì coltivata nel giudizio penale, ma non sarebbe poi proseguita nel giudizio contabile.

Orbene non può dubitarsi della idoneità della costituzione di parte civile nel predetto procedimento penale da parte del Comune di Roma, in quanto la riferita circostanza impeditiva (mancata prosecuzione nel giudizio contabile) non ha alcuna rilevanza ai fini della revoca della costituzione di parte civile. Trattasi infatti di due istituti giuridici diversi con i quali, da un lato, una amministrazione danneggiata (nel caso in esame il Comune di Roma) fa valere l'azione per il risarcimento del danno subito nel giudizio penale (con la costituzione di parte civile nel processo penale, ai sensi degli artt. 74 e ss. del c.p.p.), mentre, dall'altro, nel processo contabile, la costituzione della amministrazione danneggiata può avvenire solamente a sostegno delle ragioni della Procura contabile, con un atto di intervento (disciplinato dall'art. 85 del c.g.c.). Per questo motivo, fermo l'effetto interruttivo della costituzione di parte civile del Comune di Roma nel processo penale richiamato ex art. 2943 del c.c., nessuna rilevanza può avere la mancata costituzione del Comune di Roma nel processo contabile che è una mera facoltà esercitabile comunque, come detto, solo *ad adiuvandum* delle ragioni di una parte processuale e non *motu proprio* per ottenere il risarcimento del danno. D'altronde l'articolo 82 secondo comma del c.p.p. stabilisce che la costituzione di parte civile si intende revocata se viene promossa l'azione davanti al giudice "civile" e non a quello "contabile".

Né l'appellante spiega in quali altri modi la mancata costituzione nel giudizio contabile potrebbe inficiare l'avvenuta costituzione di parte civile ed il suo effetto interruttivo permanente.

Le vicende relative invece all'altra amministrazione interessata (revoca della costituzione di parte civile della Regione Lazio per mancata presentazione delle conclusioni in Corte d'Appello ai sensi dell'art. 82, secondo comma, del c.p.p. oltreché dispiego di atto di intervento adesivo dipendente alle ragioni della Procura erariale ex art. 85 del c.g.c.) non rilevano nel presente giudizio, in quanto, come detto, circoscritto al solo incarico conferito dal Comune di Roma e dunque unicamente alla vicende relative alla costituzione di parte civile di quest'ultima amministrazione.

**3.** Anche il secondo motivo di appello non può essere accolto.

È infatti corretta la valutazione operata dal primo giudice sugli effetti del giudicato penale di assoluzione del Sig. Bianchi dal reato di truffa in quanto l'articolo 652 del c.p.p. -nel disciplinare l'efficacia extrapenale della sentenza di assoluzione nel giudizio civile ed in quello amministrativo di danno quanto all'accertamento che il fatto non sussiste- non determina alcun automatismo, dovendo il giudice contabile valutare caso per caso l'effettivo accertamento contenuto nella statuizione del giudice penale, in quanto l'eventuale liceità riconosciuta dal giudice penale non esclude la illiceità contabile.

La giurisprudenza contabile ha in proposito chiarito che *“Per quanto concerne l'efficacia...nel presente giudizio della pronuncia assolutoria con la formula “perché il fatto non sussiste”, è da escludere che di per sé tale formula assolutoria stia a significare necessariamente (e “automaticamente”) l'insussistenza del fatto materiale che integra la fattispecie dannosa all'esame*

*del giudice contabile. Spetta infatti a tale giudice, di volta in volta, accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto (penale) comporti anche l'insussistenza del fatto dannoso ai fini della pronuncia erariale: i due "fatti" potrebbero non coincidere. Ed inoltre " la sentenza penale di assoluzione può fare stato nel giudizio contabile solo quanto alla materialità dei fatti accertati ovvero esclusi, mentre di per sé l'eventuale liceità penale non esclude anche l'illiceità contabile" (questa stessa Sezione centrale d'appello, n. 30/2017).* (Corte conti, III Sez. Centr. Giur. App. sent. n. 491/2017 in data 9.10.2017 e n. 143/2018 in data 9.5.2018).

In effetti, come evidenziato dal primo giudice, la lettura della sentenza n. 7773 emessa dal Tribunale penale di Roma in data 15 giugno 2017 consente di desumere che l'assoluzione, definitiva, con la formula "perché il fatto non sussiste" è relativa ai soli capi di imputazione di cui alle lettere A), C) ed E), ovverosia quelli riguardanti il reato di truffa di cui all'articolo 640 del c.p., poiché il giudice penale non ne ha considerato sussistente uno tra i plurimi elementi costitutivi propri ("l'ingiusto profitto con altrui danno"), per la ritenuta applicabilità, al caso di specie, dell'articolo 19, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che consentirebbe di conferire a personale esterno alle pubbliche amministrazioni incarichi dirigenziali, anche in assenza della laurea, ma sulla base della sola esperienza maturata presso enti pubblici e privati.

Per i restanti capi di imputazione di cui alle lettere B) e D) -relativi al reato di falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico di cui all'art. 483 (chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale in un atto pubblico fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità) in riferimento agli artt. 46 e 76 D.P.R. 445/00, per avere il Sig. Bianchi attestato, contrariamente al vero, di avere

conseguito il titolo di studio della laurea in giurisprudenza- la sentenza penale in esame ha invece condannato l'odierno appellante, che, avverso la medesima, ha proposto ricorso, ancora pendente in Cassazione.

In considerazione di quanto detto bene ha argomentato il primo giudice nel ritenere che il "fatto materiale" oggetto del giudizio contabile sia "il mancato possesso del requisito della laurea" e la conseguente "falsa attestazione del titolo di studio" che, unica, avrebbe consentito il conferimento dell'incarico di livello dirigenziale al Sig. Bianchi -essendo egli privo degli altri requisiti per poterlo conseguire- e dunque un fatto materiale non coincidente con quello, più specifico, oggetto del reato di truffa.

A riprova di quanto detto depone la deliberazione della Giunta Capitolina n. 316 in data 31 luglio 2013 di conferimento al Sig. Bianchi dell'incarico per cui è causa, nelle cui considerazioni si manifesta la necessità di conferire le relative funzioni ad un "*profilo dirigenziale considerata la specifica qualificazione culturale e professionale richiesta*", necessitando "*una figura di elevata specializzazione professionale*" che è stata "*individuata nel Dott. Andrea Bianchi (rectius "Signor" Bianchi) in quanto "soggetto in possesso dei requisiti necessari al conferimento dell'incarico", "quali evincibili dal curriculum conservato agli atti del presente provvedimento"*.

Dalle suddette considerazioni emerge dunque la necessità della giunta comunale di avvalersi di un soggetto altamente qualificato, che è stato prescelto proprio sulla base di quel *curriculum vitae* nel quale il Sig. (e non Dott.) Bianchi aveva attestato (falsamente) il possesso del titolo di studio della laurea, che giustificava anche il trattamento economico annuo parametrato a quello dirigenziale "*in considerazione dell'alta qualificazione professionale dello stesso, ed in*

*relazione all'impegno richiesto, alla molteplicità e complessità delle funzioni da esercitare".*

Del resto la disciplina applicabile, richiamata anche nella suddetta Deliberazione della Giunta capitolina n. 136/2013, è da rinvenirsi, come correttamente affermato dal primo giudice, nell'art. 110, secondo comma, del Testo Unico degli Enti Locali di cui al D.lgs. n. 267/2000, che affida al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi il compito di "stabilire i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire".

E' pertanto corretto il richiamo operato dal giudice di prime cure all'art. 35 del citato Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma che, *ratione temporis*, consentiva il conferimento degli incarichi dirigenziali extraorganico solo ai soggetti "*in possesso di comprovata qualificazione professionale non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione*" desumibile dal "*requisito di esperienza dimostrato dall'aver svolto ruoli dirigenziali, per almeno un quinquennio, in organismi ed Enti pubblici o privati, ovvero in aziende pubbliche o private*" (requisito di cui il Sig. Bianchi era privo), oppure, in alternativa, "*dall'essere in possesso di una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche* (di cui altresì il Sig. Bianchi non era in possesso, avendo egli solo dichiarato di possedere il titolo di studio della laurea, senza tuttavia averlo mai conseguito) e "*da concrete esperienze di lavoro maturate, per almeno un quinquennio, anche presso l'Amministrazione Capitolina, in posizioni funzionali previste per*

*l'accesso alla dirigenza, "o", ancora, dalla provenienza dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato (esperienze e provenienze non possedute dal Sig. Bianchi).*

In altri termini, solo il possesso del diploma di laurea avrebbe consentito al Comune di Roma di affidare al Sig. Bianchi un incarico dirigenziale extraorganico, non essendo egli in possesso di alcuno degli altri -alternativi- requisiti.

*Ad abundantiam* si osserva che la giurisprudenza contabile ha chiarito che "dal combinato disposto degli artt. 110 TUEL e 19 d.lgs. n. 165/2001 si evince la necessità del possesso del titolo di studio della laurea per il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato" (Corte conti, Sez. I Centr. Giur. App. sent. n. 228/2021 in data 23.06.2021).

4. Quanto appena detto vale anche ai fini del rigetto del terzo e del quarto motivo di appello, in quanto il Sig. Bianchi, in base alle sopracitate norme, come ha ritenuto correttamente il primo giudice, non è risultato in possesso neanche delle esperienze di lavoro pregresse in ruoli dirigenziali per almeno un quinquennio né delle concrete esperienze di lavoro maturate pur sempre per almeno un quinquennio in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, non potendo considerarsi idonei i due pregressi incarichi di natura fiduciaria conferiti dalla Regione Lazio quale responsabile della segreteria del gruppo consiliare e di responsabile della segreteria dell'assessore al bilancio. Detti incarichi sono infatti privi della natura dirigenziale, e non sono funzionali all'accesso alla dirigenza, in quanto, come chiarito dal primo giudice, solo il loro trattamento economico era parametrato a quello di accesso alla dirigenza, ma,



come osservato dalla Procura Generale essi non rientrano tra quelli “previsti” da una espressa disposizione per accedere alla dirigenza.

Con riferimento poi alla prospettazione del giudice penale ex art. 19 del D.lgs. n. 165/2001, per cui sarebbero sufficienti mere esperienze di lavoro presso enti pubblici, si è già evidenziato sopra che l’inquadramento normativo operato da detto giudice è servito ai soli fini della esclusione del reato di truffa, e non è comunque vincolante per il giudice contabile, che può avvalersi dei diversi parametri normativi sopra descritti.

5. Merita invece accoglimento il quinto motivo di appello in quanto la sentenza di prime cure ha quantificato il danno patrimoniale subito da Roma Capitale in euro 14.804,00, importo corrispondente al totale delle retribuzioni nette corrisposte al Sig. Bianchi per le mensilità interessate (agosto-ottobre 2013), senza tuttavia approfondire l’aspetto relativo all’aver il Sig. Bianchi comunque reso una attività lavorativa nei confronti della citata Amministrazione, sebbene non parametrabile a quella, ben più qualificata, che avrebbe potuto rendere se fosse stato in possesso dei requisiti culturali (titolo di laurea) e professionali (esperienze pregresse qualificate) richiesti dalla normativa vigente.

La giurisprudenza contabile in siffatta materia ha precisato che *“Quanto alle censure relative ad una presunta insussistenza e, comunque, errata quantificazione del danno, basti rilevare che l’attribuzione di un incarico dirigenziale a un soggetto privo di laurea determina un sicuro danno in conseguenza della violazione del sinallagma contrattuale legislativamente prefigurato, atteso che alla retribuzione percepita non corrisponde per tabulas una prestazione qualitativamente corrispondente alla professionalità richiesta.*

*In relazione alla quantificazione del danno, correttamente la Procura e il Giudice di prime cure lo hanno parametrato al valore differenziale tra la retribuzione effettivamente percepita... in dipendenza dell'incarico dirigenziale e quella che gli sarebbe spettata... con una retribuzione complessiva inferiore, parametrata ad un livello professionale quale quello in concreto posseduto, privo cioè dei titoli culturali indispensabili per il conferimento della qualifica di dirigente (Corte conti, Sez. I Centr. Giur. App. sent. n. 228/2021 cit.).*

Sotto questo aspetto, in considerazione del breve periodo di tempo in cui la prestazione lavorativa è stata resa (tre mesi), e delle mansioni generiche (e non dirigenziali) svolte, il Collegio ritiene che il danno concreto subito da Roma Capitale debba essere quantificato nella differenza tra le retribuzioni nette corrisposte al Sig. Bianchi nel detto periodo (quantificate dal primo giudice nella somma di euro 14.804,00, mai contestata) e le retribuzioni nette corrispondenti allo stipendio base indicato nei cedolini depositati per complessivi euro 2.023,95 (euro 674,65 x 3 mesi), per un importo dunque corrispondente ad euro 12.780,05, cui aggiungere la rivalutazione monetaria dall'evento lesivo (corresponsione della retribuzione da agosto 2013) fino alla pubblicazione della sentenza ed interessi legali sulla somma così rivalutata fino all'effettivo soddisfo.

Le spese legali del presente grado di giudizio, in considerazione della soccombenza reciproca, sono compensate tra le parti.

Nulla per le spese di giudizio.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti - Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello – definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **59409** del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

- rigetta le eccezioni di prescrizione e di improcedibilità della domanda di cui all'atto di appello;
- in riforma della sentenza di primo grado, nella parte relativa alla quantificazione del danno, condanna il Sig. Andrea Bianchi al pagamento in favore di Roma Capitale della somma di euro 12.780,05, oltre rivalutazione monetaria dall'evento fino alla pubblicazione della sentenza ed interessi legali sulla somma così rivalutata fino all'effettivo soddisfo.

Le spese legali del presente grado di giudizio sono compensate tra le parti.

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 10 marzo 2023.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

F.to Agostino CHIAPPINIELLO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 01/06/2023

IL DIRIGENTE

F.to Massimo BIAGI