



SENTENZA - 167/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

dr. Tammaro Maiello Presidente

dr.ssa Paola Briguori

dr.ssa Oriella Martorana Consigliere

dott.ssa Carola Corrado Primo Referendario

dott.ssa Flavia D'Oro Primo referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti ai n.ri **60305** del
registro di segreteria, promossi rispettivamente da:

XX nato a **XX XX** CF : **XX** ivi

residente in XX XX, rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Paola Di

Biagio del foro di Roma, CF: DBGMPL66E56H501P ed elettivamente

domiciliato presso lo studio del predetto Avvocato sito in Roma, Lungotevere

Prati n. 22, pec: mariapaoladibiagio@ordineavvocatiroma.org.

- appellante principale-

contro

Procura Generale della Corte dei conti in persona del Procuratore Generale

p.t., con sede via A. Baiamonti, n. 25 – 00195 Roma, indirizzo PEC per le

notifiche degli atti di appello procura.generale.appelli@corteconticert.it;

	Procura Regionale presso la Corte dei conti dell’Umbria in persona del	
	Procuratore Regionale p.t. con sede in via Martiri dei Lager, 77, 06128 –	
	Perugia, pec per le notifiche umbria.procura@corteconticert.it ;	
	- appellata -	
	nei confronti di:	
	XX – C.F. XX-	
	rappresentato e difeso dall’Avv. Rossano Ponti (C.F. PNTRSN76R11I921F)-	
	pec: rossano.ponti@avvocatispoletto.legalmail.it , domiciliato presso lo studio	
	dell’avv. Antonio De Angelis in Roma, Via Montevideo n.10 CF:	
	DNGNTN81C02L117E;	
	-appellante incidentale-	
	XX - C.F. XX rappresentato e	
	difeso, in forza di procura estesa in calce al presente atto, dall’avv. Sabrina	
	Morelli (c.f. MRLSRN72R52H501F, pec:	
	sabrinamorelli@ordineavvocatiroma.org) ed eleggendo domicilio presso il suo	
	studio sito in Roma, viale Bruno Buozzi n. 109;	
	-appellante incidentale-	
	XX - XX – nato a	
	XX il XX rappresentato e difeso dall’Avv. Massimo	
	Marcucci (C.F. MRCMSM62S20I921J – pec:	
	massimo.marcucci@avvocatiperugiapec.it , giusta procura in calce al presente	
	atto, domiciliato in Roma, Via Ulpiano 47 (studio avv. Di Candilo Paolo);	
	-appellante incidentale-	
	per l’annullamento e/o la riforma e/o la revoca	
	della sentenza n. XX emessa in data 20.04.2022 dalla Sezione	
	2	

	giurisdizionale della Corte dei conti per l'Umbria, depositata in data	
	26.08.2022 e notificata dalla Procura Regionale in data 29.08.2022;	
	Visti gli atti d'appello;	
	Esaminati gli atti e documenti di causa;	
	Uditi , nell'udienza del 29 ottobre 2025, con l'assistenza del segretario, dott.ssa	
	Giuseppina Di Maro, data per letta la relazione del relatore dr.ssa Flavia D'Oro	
	con il consenso delle parti, il Pubblico Ministero, dott. Antongiulio Martina,	
	l'avv. Maria Paola Di Biagio per XX, l'avv. Rossano Ponti per	
	XX , l'avv. XX, su delega orale	
	dell'avv. Sabrina Morelli, per XX ; l'avv. Massimo Marcucci per	
	XX;	
	Ritenuto in	
	F A T T O	
	1. La sentenza di primo grado n.XX-XX della Sezione per l'Umbria.	
	Con la sentenza n. XX-XX emessa in data 20.04.2022, depositata in data	
	26.08.2022 e notificata dalla Procura Regionale in data 29.08.2022, la Corte	
	dei Conti Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria, condannava i	
	<i>“sigg.ri XX, XX XX, XXX e</i>	
	<i>XX al pagamento in favore del Comune di</i>	
	<i>Monteleone di Spoleto (PG), di € 33.234,26 oltre alla rivalutazione monetaria</i>	
	<i>ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione”</i> condannandoli altresì <i>“al</i>	
	<i>pagamento delle spese di giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate</i>	
	<i>nell'importo di € 595,68”.</i>	
	In particolare, il Comune di Monteleone di Spoleto aveva bandito una	
	selezione pubblica per l'assunzione di Co.co.co. di n. 2 istruttori tecnici di	
	3	

categoria C con il possesso del diploma di geometra o titolo equipollente (con determina Area Tecnica Lavori Pubblici n. 164 del 28.6.2017).

La commissione esaminatrice (composta da XX, in qualità di Presidente e XX XXX, in qualità di membri esperti della commissione) aveva individuato tra i selezionati XX, privo del diploma di geometra, in quanto perito agrario ed in possesso di laurea triennale in Gestione tecnica del paesaggio presso la facoltà di Agraria (determina n. 206 del 31.7.2017).

I predetti soggetti, compreso XX, dipendente selezionato all'esito della procedura privo dei requisiti prescritti, per la loro condotta, a titolo di dolo, sono stati condannati dalla Sezione regionale per l'Umbria al risarcimento del danno arrecato al Comune pari ad € 33.234,26.

La vicenda aveva avuto origine dalla denuncia dei consiglieri di minoranza alla Procura della Repubblica del Tribunale di Spoleto, in quanto il XX aveva sottoscritto alcuni atti indicando il titolo di geometra.

Veniva quindi formulata l'ipotesi di reato di abuso d'ufficio e falso in atto pubblico di cui agli artt. 110, 81 cpv, 323 e 479 c.p. e al xx xx anche il reato di cui agli artt. 81 cpv e 348 c.p. per aver esercitato abusivamente la professione di geometra -senza aver conseguito il diploma e senza la relativa iscrizione all'albo- ricoprendo anche l'incarico di estensore delle determinazioni n. 100 del 10.4.2018, 152 del 31.5.2018, 153 del 31.5.2018 e 156 del 1.6.2018 dell'area tecnica dei lavori pubblici del comune di Monteleone di Spoleto.

Il procedimento penale si concludeva, successivamente alla sentenza di primo grado della Corte dei conti, con la sentenza penale n. XX del XX del Tribunale

di Spoleto, che riconosceva la responsabilità penale del XX per il reato di esercizio abusivo della professione -che si configura anche in assenza di atti tipici della professione, essendo sufficiente a tal fine di aver ingenerato l'apparenza di una attività svolta da soggetto regolarmente abilitato- mentre assolveva gli altri imputati.

In particolare, il giudice penale:

- non ha ritenuto sussistenti i presupposti del reato di abuso d'ufficio (in quanto a seguito della riforma introdotta dall'art. 23 d.l. 76/2020 è venuta meno la rilevanza penale di violazioni di norme regolamentari o di violazioni di legge connotate da margini di discrezionalità; nel caso di specie la disposizione violata era contenuta nel bando di gara e l'art. 97 cost. non può essere invocato in quanto privo di precettività);
- quanto al reato di falso ideologico, ha ritenuto sussistente solo l'elemento materiale in quanto i commissari di concorso hanno omesso di rilevare l'assenza dei requisiti di ammissione sul falso presupposto che il XX XX XX avesse un titolo equipollente a quello di geometra, e pertanto essi non avevano la consapevolezza della falsità degli atti pubblici redatti (cfr. ammissione alla procedura selettiva con verbale n. 1 del 12.7.2017 e conferimento incarico con determina n. 206 del 31.7.2017).

2. Appello principale del dr. XX.

Con atto di appello depositato il 19.10.2022 il XX impugnava la sentenza n. XX della Sezione per l'Umbria articolando i seguenti motivi:

1. "contraddittorietà ed errore commesso dalla Corte dei conti nell'applicare i principi relativi alle selezioni pubbliche da essa stessa enunciati. Mancanza dell'elemento oggettivo dell'illecito contestato".

La commissione esaminatrice ha svolto una valutazione, seppur vincolata o tecnico discrezionale, in quanto il bando prevedeva tra i requisiti il possesso del titolo di geometra o titolo equipollente.

La valutazione è stata effettuata nei limiti del bando, verificando in concreto se i titoli in possesso dei candidati avessero quelle specificità tali da poter svolgere le concrete attività tipiche dell'istruttore tecnico cat. C.

2. “difetto/mancanza di motivazione della sentenza con riferimento alla condanna del prof. arch. Stefano XX”.

Il XX è estraneo alle contestazioni della Procura in quanto il suo apporto è circoscritto alla partecipazione alla commissione tecnica istituita per la selezione pubblica comunale, non essendo coinvolto nei successivi atti intervenuti dopo la scelta del candidato.

Peraltro, l'appellante XX evidenzia che il bando è difforme dalla delibera n. 42 del 10.6.2017 che approvava la procedura selettiva e che prevedeva il solo titolo di geometra.

Il XX aveva un titolo superiore rispetto a quello richiesto in generale per la categoria di Istruttore categoria C (consistente nel possesso di diploma quinquennale) e risultava iscritto anche al relativo albo.

La questione relativa ai titoli di studio superiori e assorbenti non è disciplinata da una legislazione chiara e definita; nella specie il titolo di laurea è assorbente rispetto a quello (inferiore) da geometra in quanto lo presuppone e le materie di studio comprendono e approfondiscono quelle del titolo inferiore.

Inoltre, il XX rimarcava che non è stata commessa nessuna violazione di legge e comunque manca un danno economico, tenuto conto dell'applicazione dell'art. 2126 c.c.

Pertanto, con il suddetto gravame, il XX concludeva chiedendo la riforma della sentenza appellata ed insistendo sulle richieste istruttorie articolate con la memoria di costituzione di prime cure.

3. Appello incidentale del sig. XX.

Con atto di appello depositato il 2.11.2022 il sig. XX sosteneva l'assenza degli elementi costitutivi della responsabilità erariale, deducendo i seguenti motivi:

1. “difetto/mancanza di motivazione della sentenza con riferimento alla condanna del dott. XX”.

La sentenza di primo grado non motiva riguardo agli elementi costitutivi della responsabilità attribuita al XX che ha correttamente dichiarato in domanda il suo reale titolo di studio e posto in essere una attività confacente alle sue qualità;

2. “contraddittorietà ed errore commesso dalla Corte dei conti nell'applicare i principi relativi alle selezioni pubbliche da essa stessa enunciati - mancanza dell'elemento oggettivo dell'illecito contestato”.

Con riferimento alla commissione esaminatrice, rappresentava che il bando prevedeva anche un titolo equipollente a geometra e quindi la commissione ha effettuato, nel rispetto del bando e della legge, una valutazione verificando in concreto che i titoli del XX avessero quelle specificità tali che gli consentissero di svolgere in concreto le attività tipiche dell'istruttore tecnico.

Inoltre, rappresentava che aveva dichiarato in domanda il reale titolo di studio posseduto (laurea in gestione tecnica del paesaggio) e quindi non ha indotto in errore l'Amministrazione né ha partecipato all'attività svolta dalla commissione esaminatrice; pertanto la sentenza di primo grado è erronea

laddove afferma che il convenuto ha concorso alla produzione del danno attraverso la presentazione dell'istanza di partecipazione alla selezione.

3. “ancora sull'elemento oggettivo”.

L'oggetto della prestazione lavorativa non era quella tipica di geometra ma quella individuata nel contratto del 31.7.2017; le attività svolte sono state in effetti quelle proprie di un istruttore tecnico (per il quale occorre il possesso di un diploma quinquennale), non riservate in via esclusiva ai geometri.

Ed ancora, dal certificato di laurea emerge che il XX ha acquisito competenze più approfondite rispetto a quelle proprie di un geometra.

Anche se il XX ha firmato quattro determine come geometra istruttore ciò non significa che abbia esercitato attività tipiche di un geometra.

4. “mancanza dell'elemento soggettivo”.

La sentenza di primo grado non individua l'elemento soggettivo con cui il XX ha posto in essere la sua condotta.

Peraltro, trattandosi di norme di difficile interpretazione, alla commissione esaminatrice va riconosciuto l'errore scusabile nella valutazione di equipollenza, tenuto conto del perseguimento dell'interesse pubblico relativo all'assunzione del comune di Monteleone di Spoleto di personale tecnico in un momento di gravissima urgenza quale quella del sisma del 2016.

5. “mancato riferimento al nesso di causalità” tra la condotta del XX e il danno;

6. “con riferimento al danno erariale”.

6.1 “mancata dimostrazione del danno concreto”.

Il XX ha svolto proficuamente la sua attività e quindi ha procurato un vantaggio alla Amministrazione.

6.2 “errore nella disapplicazione dell’art. 2126 c.c.”;

6.3 “omessa pronuncia da parte della Corte dei conti Umbria sull’eccezione di cui all’art. 2041 c.c.”;

6.4 “potere riduttivo della Corte dei conti”.

Il XX concludeva chiedendo la riforma della sentenza impugnata per non essere responsabile del danno erariale in merito ai fatti contestati nell’atto di citazione di primo grado con conseguente rigetto delle domande avanzate dal Procuratore nel proprio atto di citazione e, in via subordinata, di venir “accertato che il sig. XX ha comunque diritto a percepire gli emolumenti relativi al trattamento retributivo e alla contribuzione previdenziale per la prestazione svolta, ai sensi e per gli affetti dell’art. 2126 ovvero ex art. 2041 c.c., compensare i predetti importi con quanto in ipotesi il deducendo sarà condannato a pagare per danno erariale, anche ricorrendo al potere riduttivo proprio della Corte dei conti”, insistendo sulle richieste istruttorie articolate con la memoria di costituzione di prime cure.

4. Appello incidentale del sig. XX XX XX.

Con atto di appello dell’11.11.2022 il sig. XX XX XX impugnava la sentenza di primo grado articolando i seguenti motivi:

I. “errore in iudicando - violazione dell’art 106 del codice di giustizia contabile pubblica, in relazione all’art. 2126 c.c.”;

II. “errore in iudicando - violazione dell’art. 1 l n. 20/1994- violazione del bando – inesistenza del dolo – mancata prova”.

Il dolo è escluso dal fatto che la commissione ha applicato il principio dell’assorbimento, ammesso dalla giurisprudenza. La commissione esaminatrice non aveva quindi la volontà di compiere una condotta antigiuridica.

III. “errore in iudicando – violazione dell’art 1 comma 1 della legge n. 20/1994 – assenza della colpa grave”; il bando attribuisce alla commissione esaminatrice un potere valutativo in merito all’equipollenza o equivalenza del titolo di geometra. La legge individua delle funzioni comuni tra geometri e dottori agrari; tra i due titoli vi è un rapporto di assorbimento in quanto il XX ha approfondito materie oggetto di studio della scuola superiore per geometri. Manca la colpa grave.

Nel caso di specie il Comune doveva assumere soggetti per lo svolgimento delle funzioni amministrative e tecniche connesse agli eventi sismici e il Comune avrebbe anche potuto ricorrere, a tal fine, all’art. 110 TUEL, che non richiede alcuna selezione.

IV. “errore in iudicando – violazione dell’art. 2126 c.c.”:

il XX non ha dichiarato di possedere titoli falsi per cui non vi è causa illecita e l’art. 2126 c.c. risulta applicabile in quanto la PA ha tratto un vantaggio dalla prestazione lavorativa prestata.

V. “errore in iudicando - mancata applicazione della compensatio lucri cum danno ai sensi dell’art 1, comma 1-bis della legge n. 20/1994” in quanto il Comune ha tratto una utilità dall’attività prestata dal XX;

VI. “errore in iudicando – errata valutazione del danno - omessa pronuncia sulla riduzione ex art 1 comma 1 bis l. n. 20/1994”: la selezione riguardava solo un anno di attività professionale e quindi in caso di condanna occorre comunque ridurre l’importo del danno ad un solo anno di retribuzione; al contrario la sentenza di primo grado ha considerato l’intero periodo lavorativo. Inoltre, l’attività svolta dalla commissione esaminatrice è stata svolta per tutti i candidati in modo eguale, peraltro a fronte di un esiguo corrispettivo.

Il XX ha, quindi, concluso chiedendo:

- in via preliminare, la sospensione del presente giudizio ex art 106 codice di giustizia contabile in attesa dell'esito del giudizio penale pendente avanti al Tribunale di Spoleto RGNR XX N. XX;
- nel merito, la riforma della sentenza gravata e l'assoluzione ed in via subordinata, l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

5. Appello incidentale del sig. XX XX.

Il sig. XX XX proponeva appello in data 11.11.2022 rappresentando che la commissione esaminatrice ha valutato attentamente la questione dei titoli posseduti dal dott. XX, avvalendosi dell'orientamento giurisprudenziale in materia di assorbimento dei titoli. Inoltre, la valutazione ha tenuto conto dell'esigenza sottesa al bando di concorso, ovvero l'assunzione di un istruttore tecnico che potesse espletare le mansioni -non eseguibili solo da un geometra- connesse alle procedure selettive per l'affidamento degli appalti post sisma.

Nell'atto di appello articolava i seguenti motivi:

1. *“error in procedendo - violazione dell'art. 106 c.g.c. per mancata sospensione del presente giudizio”;*
2. *“error in procedendo - Fondatezza dell'eccezione di nullità della citazione ex art. 86 c.g.c.”* ritenendo che l'amministrazione danneggiata non è il Comune di Monteleone di Spoleto ma l'Ufficio Ricostruzione;
3. *“error in iudicando: Insussistenza dell'illecito contabile, sotto il profilo della antigiuridicità della condotta, dell'elemento soggettivo e del danno erariale - violazione dell'art. 1 della legge n. 20/1994 - violazione dell'art. 2126 c.c.”.*

Manca una condotta antigiuridica in quanto nessuna norma preclude l'applicazione del principio di assorbimento di un titolo superiore e la giurisprudenza ne ammette l'operatività.

Manca altresì l'elemento soggettivo del dolo, che implica la rappresentazione e la volontà di realizzare l'evento lesivo, in quanto è dimostrato che la Commissione esaminatrice si è posta il problema dell'assorbimento del titolo, il che esclude anche la colpa grave.

Manca anche un danno erariale, in quanto il XX XX era persino laureato e ha svolto la sua prestazione lavorativa; l'art. 2126 c.c. è applicabile in quanto il difetto di un requisito soggettivo comporta nullità del contratto ma non illiceità dell'oggetto o della causa del contratto; il danno è escluso dal fatto che l'Amministrazione ha quindi tratto utilità dalla prestazione lavorativa, svolta da un soggetto maggiormente qualificato.

Il XX concludeva chiedendo, in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione per errata indicazione del soggetto risarcibile ex art. 86, lett. d), c.g.c., nonché la sospensione ex art. 106 c.g.c. del presente giudizio in attesa della decisione del processo penale; nel merito, chiedeva l'accertamento della infondatezza degli addebiti e della piena conformità a diritto della condotta posta in essere dall'appellante, il rigetto della domanda risarcitoria in ragione della inesistente responsabilità erariale, nonché per l'insussistenza di un danno erariale a seguito dei vantaggi conseguiti dalla P.A.; in subordine, chiedeva di valutare le singole responsabilità dei commissari e l'esercizio del potere riduttivo ex art. 1 legge n. 20/1994.

In data 8.10.2025 il XX depositava la sentenza del tribunale di Spoleto n. XX XX con cui è stato assolto perché il fatto non sussiste.

6. Le conclusioni della Procura generale.

In data 9 ottobre 2025 venivano depositate le conclusioni della Procura generale, con cui chiedeva il rigetto degli appelli.

Richiamata la sentenza penale n. XX XX del Tribunale penale di Spoleto, appellata dal solo XX, la Procura Generale sosteneva:

- che non ricorrono i presupposti per la sospensione del processo;
- l'infondatezza della eccezione di nullità della citazione per erronea indicazione dell'amministrazione danneggiata XX;
- nel merito, che la commissione esaminatrice ha violato il bando di concorso: osservava, citando approfonditamente la legislazione in materia, che le attribuzioni comuni alla professione di geometra e di dottore agronomo o perito agrario sono attinenti alla materia dell'agricoltura;
- che il XX ha conseguito la laurea in gestione tecnica del paesaggio e non è iscritto all'albo dei dottori agronomi ma degli agrotecnici (che svolgono attività più distanti da quelle di geometra);
- che pertanto, è da escludersi l'equipollenza e l'assorbenza con la figura di geometra.

Pertanto, le prestazioni professionali di collaborazione coordinata e continuativa svolte dal XX costituiscono un "*aliud pro alio*" rispetto alle prestazioni che l'amministrazione avrebbe potuto esigere nei confronti di un geometra, iscritto al relativo albo, avuto riguardo alle relative competenze professionali.

Le "*attività di natura tecnico amministrativa strettamente connesse all'attività di progettazione, all'attività di affidamento lavori, dei servizi e delle forniture all'attività di direzione dei lavori e di controllo sull'esecuzione degli appalti*",

previste nell'avviso pubblico, quale oggetto della prestazione di collaborazione coordinata e continuativa, corrispondono alle attribuzioni professionali del geometra di cui all'art. 16 del R.D. 274/1929, fra le quali figurano *“le mansioni di perito comunale per le funzioni tecniche ordinarie nei Comuni con popolazione fino a diecimila abitanti”* (nel novero dei quali rientra il comune di Monteleone di Spoleto) di cui alla lettera q), e non alle competenze attribuite agli iscritti all'albo professionale degli agrotecnici. Pertanto, il contratto è nullo per illiceità dell'oggetto e i compensi sono indebiti.

Alla causazione del danno ha concorso sia la commissione di concorso che il XX in quanto ha stipulato un contratto avente ad oggetto prestazioni esulanti dalle competenze di agrotecnico.

Quindi l'art. 2126 c.c. non è applicabile, anche per la natura di rapporto di lavoro non subordinato (co.co.co.). L'Ente non ha tratto utilità dalle prestazioni svolte e ha subito un danno da disservizio. Il contratto è stato inoltre prorogato dallo stesso XX per cui occorre tener conto anche delle retribuzioni percepite dopo la scadenza del contratto e connesse alla proroga dello stesso.

Nell'ipotesi in cui non si dovesse ritenere la sussistenza del dolo, la condotta sarebbe comunque connotata da colpa grave.

7. L'udienza del 29 ottobre 2025.

All'udienza del 29 ottobre 2025, la difesa di XX XX si riportava ai motivi e ne chiedeva l'accoglimento.

La difesa di XX XX rappresentava che:

- il XX è stato condannato in primo grado solo per aver presentato la domanda di partecipazione;

• la sentenza penale ha condannato il XX per esercizio abusivo della

professione ma ha confermato che non ha mai svolto atti tipici della professione di geometra.

Inoltre, richiamava l'art. 1 del contratto, disciplinante l'oggetto dello stesso, ritenendolo lecito e valido, al contrario di quanto sostenuto dalla Procura.

Per la nullità del contratto, infatti, occorre che l'oggetto sia intrinsecamente illecito, e ciò avviene quando ha ad oggetto un atto fraudolento o si verifica l'assunzione di un soggetto non selezionabile in cambio di favori.

Anche l'oggetto del bando fa riferimento ad attività proprie di un istruttore tecnico-amministrativo, per il quale è sufficiente il diploma di scuola superiore, ovvero ad attività di natura tecnico-amministrativa strettamente connessa ad attività di progettazione, affidamento di lavori e forniture, direzione lavori e controllo sull'esecuzione degli appalti.

Il XX poteva, dunque, porre in essere tale attività e il Comune se ne è avvantaggiato, per cui si applica l'art. 2126 c.c.; manca il danno in quanto la responsabilità amministrativa ha natura sostanziale (sez. III app. 316/2018).

Inoltre, occorre distinguere tra illiceità intrinseca dell'oggetto o della causa del contratto, che sussiste per violazione di norme imperative di ordine pubblico (art. 1418 c.c.) ed illegalità, come affermato da Cass. n. 4755 del 1982.

Pertanto, il difensore del XX chiedeva l'accoglimento dell'appello.

La difesa del XX evidenziava che le competenze di geometra e di laureato in agraria sono simili e richiamava a tal fine l'art. 16 del r.d. del 1929, la lett. a) e d).

La condotta della commissione esaminatrice non è connotata da colpa grave in quanto, come anche confermato dalla dichiarazione in atti della dott.ssa

XX, la commissione ha approfondito la questione determinandosi alla fine per l'applicazione del principio di assorbenza.

Occorre tener conto anche del fatto che si tratta di un comune di piccole dimensioni, che la commissione ha operato in una situazione di emergenza post sisma 2016, in applicazione dell'art. 50 d.lgs. 189/2016 che ha delineato le professionalità da assumere, e che la commissione non era composta da giuristi esperti.

Non c'è stata una grave trascuratezza nella condotta.

Peraltro, il contratto circoscrive e specifica ulteriormente le attività affidate al XX.

Infine, il legale XX chiedeva la riforma della sentenza di primo grado e in subordine la riduzione dell'importo di condanna.

La difesa di XX sosteneva l'assenza del dolo e di un accordo collusivo, richiamando la sentenza penale, che ha peraltro riconosciuto l'esistenza di copiosa giurisprudenza sul principio di assorbenza, limitandosi ad attribuire ai componenti della commissione una leggerezza favorita dalla urgenza dettata dalla necessità di definire in tempi rapidi la procedura per predisporre gli interventi post sisma.

Evidenziava che il suo assistito, essendo un ingegnere, non ha una preparazione giuridica specifica necessaria anche per comprendere il quadro normativo sulle competenze delle diverse figure ricostruito dalla Procura nelle proprie conclusioni.

La selezione ha riguardato una posizione che faceva riferimento ad una qualifica interna al pubblico impiego (istruttore tecnico cat. C) senza compiti specifici di geometra; il contratto non ha né un oggetto né una causa illecita in

quanto prevede attività tecnico amministrative non di esclusiva competenza di un geometra; la stessa sentenza penale riconosce che il XX non ha compiuto atti tipici della professione di geometra. Gli atti della commissione esaminatrice sono stati poi approvati dall'organo amministrativo che ha anche provveduto a rinnovare il contratto.

Per tale motivo, chiedeva, in via subordinata, di scomputare dal danno la parte relativa alla proroga dello stesso per le attività successive al 31.12.2017.

Il Pubblico Ministero rappresentava che la sentenza penale ha assolto i componenti della Commissione perché il fatto non costituisce reato e non perché il fatto non sussiste.

Evidenziava come il problema della proroga è stato sollevato solo dal XX che tuttavia ne risulta il firmatario, per cui il motivo è infondato. Rimarcava come il bando facesse riferimento al titolo di geometra con iscrizione all'albo e che nell'ambito di applicazione dell'art. 2126 c.c. non rientra il contratto co.co.co.

Infine, evidenziava la circostanza che il XX aveva utilizzato il titolo di geometra firmandosi come tale, per cui chiedeva il rigetto degli appelli.

Considerato in

DIRITTO

I riuniti appelli sono fondati e vanno accolti.

1. Preliminarmente, a norma dell'art.184, c. 1, c.g.c., il Collegio riunisce gli appelli tutti proposti avverso la medesima sentenza.

2. Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101, c. 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni

pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della causa.

3. Il motivo di appello concernente la violazione dell'art. 106 c.g.c. (proposto da XX e XX), avendo il giudice di prime cure disatteso l'istanza di sospensione per pregiudizialità penale, è infondato.

Infatti, non ricorrono i presupposti di cui all'art. 106 c.g.c. né in primo grado né nel presente grado di giudizio in quanto l'articolo prevede che:

“il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato”, richiedendo, perché possa disporsi la sospensione, non solo la pendenza *“di altra controversia”* e il suo carattere pregiudiziale -che cioè costituisca *“il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata”*-, ma anche che il relativo accertamento *“sia richiesto con efficacia di giudicato”*.

Secondo l'insegnamento consolidato della S.C. (cfr., ex multis, Cass. SS.UU. 28/12/2017 n. 31107), le giurisdizioni contabile e penale sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando abbiano ad oggetto i medesimi fatti materiali, per cui deve escludersi che la pendenza di un processo penale, ancorché vertente sui medesimi fatti, imponga la sospensione del giudizio di responsabilità amministrativa.

Pertanto, si osserva che con sentenza n. XX del XXXXXX, il Tribunale penale di Spoleto, dichiaratane la penale responsabilità, ha condannato il XX solo per il reato di esercizio abusivo

della professione (capo A), mentre ha assolto XX, XX, XX

dall'imputazione dei reati ascritti (artt. 110, 81 cpv, 479 c.p.) *"in essi assorbito il reato di cui all'art. 323 c.p.", perché "il fatto non costituisce reato"*.

Peraltro, la sentenza, appellata dal solo XX, è divenuta irrevocabile

avuto riguardo alla posizione degli altri appellanti, con conseguente superamento della doglianza in ordine alla mancata sospensione del processo proposta dagli appellanti XX, XX, XX .

4. Il XX ha impugnato la sentenza di primo grado per aver disatteso l'eccezione di nullità della citazione per erronea indicazione dell'amministrazione danneggiata.

In particolare, con la sentenza gravata, la Sezione territoriale ha disatteso la suddetta eccezione sulla base di tre argomentazioni:

a) *"le cause di nullità dell'atto di citazione sono tassative (art. 44 c.g.c.) e tra di esse non figura quella prospettata dal convenuto"* (l'art. 86 c.g.c. nel prevedere, al terzo e sesto comma, le cause di nullità della citazione non contempla, infatti, l'omessa o erronea indicazione del *"soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale"* di cui al secondo comma, lett. d) dello stesso articolo);

b) l'indicazione dell'amministrazione danneggiata di cui all'art. 86, secondo comma, lett. d) c.g.c., è presente nell'atto di citazione e si presenta corretta, atteso che gli esborsi economici sono stati effettuati dall'ente locale anche se con fondi derivanti dallo Stato per cui *"non c'è alcun dubbio, pertanto, che l'amministrazione danneggiata sia l'ente locale"* come indicato dalla Procura regionale;

c) spetta al giudice l'identificazione corretta dell'amministrazione danneggiata.

Con l'atto di appello, il XX ha affermato che la *deminutio patrimonii* graverebbe su di un soggetto diverso dal Comune di Monteleone.

Infatti, l'art. 4 d.l. 189/2016 ha istituito un fondo per la ricostruzione delle aree terremotate nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con assegnazione delle risorse al Commissario straordinario cui è intestata apposita contabilità speciale aperta presso la tesoreria statale; l'art. 50-bis d.l. 189/2016 comma 3-quater ha previsto che le assegnazioni delle risorse finanziarie siano effettuate con provvedimento del Commissario straordinario d'intesa con i presidenti delle Regioni.

Ne consegue che gli esborsi economici sono stati effettuati dall'ente locale anche se con fondi derivanti dallo Stato; tuttavia, l'Amministrazione che si trova, rispetto alle condotte, in una posizione di immediata prossimità è indubbiamente il Comune di Monteleone di Spoleto, che ha proceduto all'assunzione del dr. XX, sia pure grazie alla provvista finanziaria assicurata dallo Stato.

5. Venendo al merito, gli appellanti hanno contestato la sussistenza dell'illecito contabile sotto il profilo dell'antigiuridicità della condotta, dell'elemento soggettivo e del danno, invocando la *compensatio lucri cum damno* di cui all'art. 1, c. 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

5.1. Con avviso pubblico del 28 giugno 2017, il Comune di Monteleone di Spoleto avviava un procedimento di selezione pubblica volto all'assunzione di personale nell'Unità di Personale Profilo Tecnico Categoria C (geometra) per un incarico di collaborazione coordinata e continuativa sino al 31 dicembre 2017, finanziato con fondi straordinari per il terremoto al fine di fronteggiare le emergenze connesse al sisma dell'agosto 2016.

In particolare, la deliberazione di Giunta comunale n. 42 del 10.6.2017 (all. 1 alla relazione della GdF dell'8.4.2021 prot. n. 32553/2021) prevedeva 2 unità profilo tecnico categoria C (geometra), così come la successiva determinazione n. 164 del 28.6.2017 (all. 2 alla relazione della GdF dell'8.4.2021) che approvava l'avviso di selezione pubblica per n. 2 istruttori tecnici cat. C geometri.

Il successivo bando (all. 3 alla relazione della Guardia di Finanza dell'8.4.2021) prevedeva, quali requisiti speciali di ammissione (art. 3), il diploma di scuola media superiore di Geometra o titolo equipollente e l'iscrizione al *relativo* ordine e collegio professionale ovvero abilitazione all'esercizio della professione.

L'oggetto del contratto (art. 2) veniva individuato nella prestazione di lavoro autonomo, di collaborazione coordinata e continuativa con un tecnico in possesso del diploma di scuola media superiore di geometra o titolo equipollente, come meglio specificato dall'articolo successivo, per:

“attività di natura tecnico-amministrativa, strettamente connesse all'attività di progettazione, all'attività di affidamento lavori, dei servizi e delle forniture, all'attività di direzione lavori e di controllo sull'esecuzione degli appalti”
peraltro, conformemente ed in aderenza a quanto previsto dall'art. 50 bis d.l. 189/2016.

Pertanto, venivano nominati quali membri della commissione giudicatrice:

- il XX (segretario generale del Comune e Presidente);
- l'ing. XX e il XX (componenti
- e la Dott.ssa XX (segretario).

Compite le operazioni preliminari di verifica delle incompatibilità e di illustrazione dei criteri di valutazione dei titoli, nella seduta del 12 luglio 2017, la commissione procedeva alla verifica dei requisiti speciali dichiarati dai nove candidati.

In quella sede la commissione si trovava a valutare la posizione di due candidati, l'uno in possesso del titolo di laureato in Geologia (XX XX), e l'altro in possesso della laurea in Agraria (XX XX XX).

All'esito di un approfondimento istruttorio, consistito nella discussione interna e nell'analisi della giurisprudenza amministrativa in materia di assorbimento dei titoli di studio inferiori in quelli superiori, la commissione ammetteva con riserva il candidato laureato in Geologia, richiedendo allo stesso di produrre documentazione idonea a dimostrare l'equipollenza del titolo, mentre ammetteva senza riserve il candidato laureato in Agraria, ritenendo il titolo del diploma di geometra assorbito in quello superiore della laurea.

Tali circostanze, documentate solo in parte nel verbale (che sul punto reca solo il richiamo alla necessità per il candidato laureato in geologia di produrre l'equipollenza), sono state confermate dalla dichiarazione scritta di un funzionario presente alle operazioni della commissione giudicatrice, XX XX XX, dipendente della Agenzia Forestale regionale, all'epoca comandata presso il Comune di Monteleone proprio al fine di supportare l'Amministrazione nell'espletamento delle incombenze legate al sisma.

Nella dichiarazione prodotta sub doc. 2 e allegata alla memoria difensiva del XX, depositata in primo grado in data 31 marzo 2022, la XX

XX confermava che la commissione aveva attentamente esaminato la questione dei titoli posseduti dal Dott. XX:

- diploma di perito agrario, con iscrizione nel relativo albo;
- laurea triennale in Gestione tecnica del paesaggio, conseguita presso la facoltà di Agraria dell'Università degli Studi di Perugia;

avvalendosi dell'orientamento giurisprudenziale in materia di assorbimento dei titoli.

Pertanto detta commissione riteneva che la laurea in Agraria assorbisse il diploma di geometra, valorizzando l'esigenza sottesa alla procedura concorsuale in questione che non era rappresentata dalla assunzione della figura professionale di un geometra, bensì di un istruttore tecnico, ossia di un funzionario che potesse espletare le mansioni connesse alle procedure selettive per l'affidamento degli appalti post sisma.

Rispetto a tale esigenza dell'Amministrazione comunale, la commissione valutava quindi il titolo della laurea in agraria come superiore ed assorbente rispetto al diploma di geometra, all'esito di un ragionamento di congruenza del mezzo rispetto al fine.

Alla successiva fase del colloquio orale, dei nove candidati iniziali solo tre si presentavano a sostenere la prova conclusiva del concorso (cfr. verbale n. 3 allegato alla relazione della GdF dell'8.4.2021).

E di questi tre, uno conseguiva un punteggio nullo ("0") all'esito del colloquio (l'art. 8, comma 3, dell'avviso pubblico prevede che il colloquio si intende superato con l'attribuzione di un punteggio pari o superiore a 14).

In base alla graduatoria finale, il Dott. XX si collocava quindi al 2° posto, e con Determinazione del 31 luglio 2017 n. 206, gli veniva conferito:

“l’incarico di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di attività tecnico amministrativa strettamente connesse alla progettazione, all’affidamento lavori, dei servizi e delle forniture, all’attività di D.L. e di controllo sull’esecuzione degli appalti, dal 01/08/2017 al 31/12/2017” (all. 7 relazione della GdF dell’8.4.2021).

Con successivo contratto stipulato con l’Amministrazione (all. 8 relazione della GdF dell’8.4.2021) il Comune di Monteleone di Spoleto conferiva *“al perito Agrario XX” (art. 1) “l’incarico di prestare la propria attività di collaborazione coordinata e continuativa, per attività di natura tecnico-amministrativa, legate alla propria professione e strettamente connesse ai recenti eventi sismici”.*

Una volta instaurato il rapporto con l’Amministrazione comunale ed avviato lo svolgimento delle funzioni di istruttore, alcuni atti ufficiali del Comune venivano firmati dal Dott. XX con la qualifica di geometra (determinazioni n. 152 del 31.5.2018; n. 153 del 31.5.2018; n. 156 del 1.6.2018). L’Amministrazione, con la determinazione n. 209 dell’8 agosto 2018, poneva rimedio all’erronea indicazione del titolo di geometra, rettificandola con quella di Agrotecnico.

Dopo pochi giorni, in data 16 agosto 2018, alcuni consiglieri comunali dell’opposizione presentavano un esposto presso i Carabinieri, lamentando l’irregolare selezione del Dott. XX, per la mancanza del diploma di geometra non considerando che l’oggetto del rapporto instaurato con il comune non riguardava lo svolgimento delle mansioni tipiche ed esclusive della figura professionale del geometra, bensì quello del tecnico istruttore di pratiche amministrative per il conferimento di appalti pubblici post sisma.

Prendeva quindi avvio il processo penale nel quale veniva contestato, nei confronti di tutti i componenti della commissione, il reato di falso in atto pubblico, per aver attestato il possesso di un requisito (il diploma di geometra) che in realtà il candidato non aveva (reato di cui agli artt. 110, 81 cpv, 323 e 479 c.p.).

Il candidato XX XX veniva inquisito anche con l'accusa di aver abusivamente esercitato la professione di geometra (procedimento penale XX XX).

5.2. Così riepilogati i fatti, il Collegio esclude che, nella ricostruzione della vicenda in esame, possa configurarsi una condotta sia dolosa che gravemente colposa in capo agli odierni appellanti.

Invero, i componenti della Commissione di concorso, infatti, lungi dall'aver compiuto un errore di trascuratezza, consistito nell'assunzione di un soggetto privo di titoli, si è posta il problema giuridico di valutare – con un giudizio di congruità del mezzo rispetto al fine – il possesso di titoli superiori alla stregua del criterio dell'assorbimento, applicato dalla giurisprudenza in simili circostanze.

Pertanto, la stessa sentenza penale di primo grado, n. XX XX del Tribunale di Spoleto - che ha affermato la responsabilità penale del XX XX, per l'esercizio abusivo della professione (configurandosi questa anche in assenza di atti tipici della professione, essendo sufficiente l'aver ingenerato l'apparenza di una attività svolta da soggetto regolarmente abilitato) ed ha assolto gli altri imputati – ha riconosciuto, oltre alla assenza di rapporti di conoscenza tra il XX XX e i membri della commissione nonché di accordi collusivi, che:

-il XX XX non ha compiuto atti tipici ed esclusivi della professione di

geometra;

- i membri della Commissione di esame si sono determinati ad ammettere la domanda di partecipazione del XX XX e conferirgli l'incarico

ritenendo che il titolo di tecnico agrario potesse essere considerato

equipollente al diploma di geometra e quindi conforme alla regola stabilita

nel bando;

- tale decisione trova conforto in una ricerca giurisprudenziale in quanto

“effettivamente vi è copiosa giurisprudenza che ha enunciato il principio di

assorbimento e quello di equipollenza tra titoli”;

- anche se *“mancano specifiche decisioni dei giudici amministrativi ove si fa*

applicazione di tali principi anche ai rapporti tra la laurea in Agraria e il

diploma di geometra”, “l’esistenza di molteplici pronunce favorevoli della

giurisprudenza amministrativa può aver ragionevolmente indotto i

commissari a fare erronea applicazione di tali principi anche al caso

concreto posto alla loro attenzione, ma senza la reale consapevolezza della

falsità degli atti che erano intenti a redigere”;

- *“la leggerezza compiuta dai pubblici ufficiali potrebbe essere stata favorita*

dalla urgenza imposta all’amministrazione comunale, che aveva la necessità

di definire in tempi rapidi la procedura per predisporre altrettanto

rapidamente gli interventi post sisma”.

Inoltre, il contratto di collaborazione in questione era strumentale all’obiettivo

di risolvere un problema contingente creato dall’emergenza del sisma mentre

l’Amministrazione non aveva l’esigenza di assicurarsi prestazioni tipicamente

eseguibili dalla figura professionale del geometra.

Risulta quindi che la commissione giudicatrice, nel considerare l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato, a fronte di un candidato in possesso di titoli superiori, era arrivata alla conclusione che la laurea posseduta dal XX XX dovesse ritenersi assorbente rispetto al diploma di geometra, non per lo svolgimento di una attività tipica di geometra, quanto piuttosto per l'assolvimento dei compiti che l'Amministrazione necessitava di assolvere a causa dell'emergenza sismica, atteso che l'oggetto dell'incarico non riguardava l'assunzione di un geometra, ma di un istruttore tecnico-amministrativo per l'espletamento delle pratiche finalizzate all'affidamento degli appalti per il sisma.

Per cui la condotta posta in essere dai componenti della Commissione, sebbene formalmente violativa delle disposizioni del bando (non rientrando la fattispecie nella ipotesi della equipollenza), non può considerarsi quindi connotata dall'elemento giuridico del dolo né tantomeno della colpa grave.

L'appellata sentenza della Sezione territoriale della Corte dei conti per l'Umbria, al contrario, ha imputato la responsabilità in capo ai membri della commissione a titolo di dolo, sulla scorta del fatto che *“trattandosi di attività di valutazione e giudizio, non può che sussistere la rappresentazione e la volontà di porla in essere con conseguenziale imputazione a titolo doloso.*

Dagli atti del processo, difatti, è emerso come la commissione esaminatrice si fosse posta il problema dei requisiti soggettivi del candidato e abbia scientemente e volutamente deciso di ammettere il candidato nonostante non avesse il titolo di geometra, rappresentandosi le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla immissione in servizio del XX” (pag. 7 della sentenza).

Tuttavia il dolo consiste nella intenzionalità del comportamento produttivo dell'evento lesivo, vale a dire nella consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'Amministrazione, mentre la colpa grave (generalizzata dall'art. 1, comma 1, L. 14 gennaio 1994, n. 20), da accertarsi non in termini psicologici bensì normativi, consiste nell'errore professionale inescusabile dipendente da una violazione di legge, fondata su imperizia, negligenza e imprudenza.

A seguito della introduzione della limitazione della responsabilità erariale alla colpa grave (con d.l. n. 543 del 1996, convertito con legge n. 639 del 1996), la giurisprudenza contabile ha cercato di ricercare nelle condotte attive ed omissive i tratti distintivi della gravità della colpa.

La difficoltà nella individuazione di criteri generali e astratti univoci per definire la colpa grave e differenziarla da quella lieve dipende dalla sua relatività in quanto la gravità o meno di una condotta non può mai prescindere dalla considerazione di una molteplicità di elementi, soggettivi e oggettivi, desumibili, volta per volta, dal caso concreto. Sulla base di quest'ultima considerazione la giurisprudenza contabile si è attestata su una concezione essenzialmente normativa del giudizio in ordine alla sussistenza della colpa grave, che impone sostanzialmente al giudice una doppia valutazione:

- in primo luogo, nell'individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, da cui ricavare in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta (diligente, perita e prudente) per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze negative per l'Erario;
- in secondo luogo nell'accertare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione (cfr., Corte conti, Sez. II app., n. 662/2014). E' stato quindi affermato che

	non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal	
	riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti.	
	Al contrario di quanto affermato nella sentenza di primo grado, quindi, l'aver	
	applicato un orientamento giurisprudenziale prevalente non può, per	
	definizione, costituire una condotta caratterizzata da dolo o colpa grave.	
	D'altra parte, se è vero che la sentenza penale ha assolto XX, XX e	
	XX perché il fatto non costituisce reato e non perché il fatto non sussiste,	
	ha pure affermato, quanto al delitto del falso ideologico, la sussistenza del solo	
	elemento materiale dello stesso, condividendo il giudice penale le affermazioni	
	della sentenza gravata della sezione territoriale umbra della Corte dei conti	
	sull'assunto che;	
	<i>“non era possibile ritenere che il titolo di geometra possa essere assorbito in</i>	
	<i>quello di perito agrario o laureato in agraria”</i> – e ha escluso la	
	consapevolezza circa la falsità degli atti pubblici redatti, valorizzando talune	
	circostanze che il Collegio ritiene rilevanti per escludere l'elemento soggettivo	
	del dolo e della colpa grave per l'attribuzione della responsabilità erariale degli	
	odierni appellanti quali:	
	▪ l'esistenza di molteplici pronunce favorevoli della giurisprudenza	
	amministrativa, che può aver ragionevolmente indotto i commissari a fare	
	erronea applicazione del principio di assorbimento ed equipollenza tra titoli;	
	▪ l'urgenza per avere il Comune la necessità di definire in tempi brevi la	
	procedura per predisporre rapidamente gli interventi post sisma;	
	▪ la mancata dimostrazione di accordi collusivi con la Commissione.	
	5.3. Quanto al XX, il Collegio ritiene che difettano tutti gli elementi	
	costitutivi dell'illecito erariale.	

Non è infatti condivisibile l'affermazione contenuta nella sentenza di primo grado per cui il convenuto;

“ha concorso alla produzione del danno alla finanza pubblica attraverso la presentazione dell’istanza di partecipazione alla selezione”.

Il XX, in data 6.7.2017, ha presentato una domanda di partecipazione dichiarando il vero, ossia di essere laureato in *“gestione tecnica del paesaggio”*, titolo rilasciato dall’Università degli Studi di Perugia, Facoltà di Agraria, con iscrizione al relativo albo (all. 4 relazione GdF 8.4.2021). Anche nel curriculum allegato risultavano i predetti titoli.

Peraltro, il bando ammetteva anche titoli equipollenti al diploma di geometra (accompagnati dall’iscrizione al relativo albo).

Il XX si è quindi limitato, come si legge anche nella sentenza penale n. XX/XX del Tribunale di Spoleto, ad inoltrare la domanda di partecipazione dichiarando il vero, ossia di possedere la laurea conseguita presso la facoltà di agraria.

Pertanto, il XX non ha posto in essere alcuna condotta basata su artifici e raggiri - quale l’auto attestazione da parte del medesimo e XX del possesso di un titolo invece non conseguito - tale da indurre in errore il Comune di Monteleone di Spoleto.

Ne consegue che non può attribuirsi allo stesso alcuna responsabilità amministrativo-contabile, sia sotto il profilo dell’elemento soggettivo che oggettivo.

Né può attribuirsi, in ambito contabile, alcun rilievo alla sentenza penale di primo grado che ha condannato il XX per l’esercizio abusivo della professione.

Invero, per la configurazione del predetto reato non occorre lo svolgimento di atti tipici della professione, assumendo invece rilievo il fatto che X X X X abbia ingenerato l'apparenza di una attività svolta da soggetto regolarmente abilitato, facendo uso improprio della qualifica non posseduta di geometra, come affermato nella sentenza penale.

5.4. Difetta anche l'elemento oggettivo costituito dal danno erariale.

La sentenza appellata afferma che *“l'assunzione di un dipendente senza titolo determina un pregiudizio consistente [...] nella indebita percezione di emolumenti retributivi non spettanti, nel pagamento di contributi pubblici a fini previdenziali e nel disservizio determinatosi nella sfera della pubblica amministrazione (per il mancato conseguimento degli obiettivi di legalità, efficienza, efficacia, economicità e produttività dell'azione pubblica; difetto di connessione tra il potere esercitato e il fine istituzionale)”*.

Afferma altresì che venendo in rilievo un danno da illecito contabile, non trova applicazione l'art. 2126 c.c. in quanto non si è attivata un'azione di ripetizione delle somme fondata sulla nullità del contratto di lavoro e in quanto trattasi di nullità del contratto di lavoro per illiceità della causa o dell'oggetto.

Il Collegio non condivide tali affermazioni.

In disparte la considerazione per cui appare erroneo il convincimento secondo cui l'assenza di un requisito soggettivo del concorrente renderebbe illecita la causa o l'oggetto del contratto di lavoro, il Collegio richiama la sentenza n. 66/2025 della Sez. reg. Lombardia, che ha affermato come l'art.1, co. l-bis, n.20/1994 sia una norma speciale e come tale prevalente rispetto all'art. 2126 c.c., in quanto *“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)”.

Ne discende quindi anche l'irrelevanza della questione relativa all'applicabilità dell'art. 2126 c.c. ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che comunque la giurisprudenza della Suprema Corte ha riconosciuto, ritenendo che *“la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con una P.A., al di fuori dei presupposti di legge, non può mai determinare la conversione del rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, potendo il lavoratore conseguire tutela nei limiti dell'art. 2126 c.c., qualora il contratto di collaborazione abbia la sostanza di rapporto di lavoro subordinato, con conseguente diritto anche alla ricostruzione della posizione contributiva previdenziale”* (Cass. 9591 del 2018, nonché Cass. n. 3384 del 2017)” (cfr. Cassazione civile sez. lav., 06/11/2018, (ud. 18/09/2018, dep. 06/11/2018), n.28251).

In particolare, l'art. 1, comma 1-bis L. n.20/1994, (nel testo recato dall'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legge 23 ottobre 1996 n. 543, convertito in legge 20 dicembre 1996 n. 639) prevede che *«nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».*

L'espressione indica la necessità che, ai fini della determinazione del risarcimento del danno, si tenga conto non solo dei pregiudizi subiti dal danneggiato, ma anche dei vantaggi che il medesimo abbia comunque conseguito in ragione del fatto illecito o dell'inadempimento.

Il Giudice contabile deve quindi valutare se in specie sia derivata un'utilità per la pubblica amministrazione o per la comunità dalla prestazione lavorativa posta in essere dal XX.

Secondo l'ormai consolidata giurisprudenza contabile (si veda, da ultimo, Sez. II App., sent. n. 156 del 2025), il riconoscimento giudiziale della *compensatio lucri cum danno* risulta subordinato al riscontro della sussistenza di rigorosi presupposti, sostanzialmente analoghi a quelli richiesti per l'applicazione del corrispondente istituto civilistico e conformati al contesto pubblicistico di riferimento:

- l'effettività del vantaggio;
- l'identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'utilità;
- la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'amministrazione che se ne appropria;

requisiti che nella specie sussistono.

In buona sostanza, se la condotta *contra ius* porta accanto al danno un vantaggio, questo deve essere calcolato in diminuzione dell'entità del risarcimento. Infatti, il danno non deve essere fonte di lucro e la misura del risarcimento non deve superare quella dell'interesse leso o condurre a sua volta ad un arricchimento ingiustificato del danneggiato (Sez. I App. sent. n. 212 del 2024).

Peraltro, l'art. 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 demanda al Giudice contabile di operare “*comunque*” la valutazione dell'utilità derivata nella vicenda in esame, per cui la stessa non può ritenersi limitata in ragione della tipologia del precetto violato, anche laddove lo stesso formi oggetto di norme cogenti rivolte soprattutto alla tutela di interessi primari (cfr., al riguardo, Sezione terza giurisdizionale centrale di appello, 23 giugno 2004 n. 339).

Il Collegio dà atto che è incontestato ed incontestabile lo svolgimento di tutte le attività di cui il XX XX XX è stato assegnatario nel periodo di cui è causa.

E' evidente che il medesimo XX ha prestato servizio presso l'Amministrazione svolgendo varie funzioni, le quali non sono state contestate da parte attrice nella loro effettività, per cui sono ridonati evidenti vantaggi per il comune di Monteleone di Spoleti rimarcando che:

“non può denegarsi ingresso alla valutazione dei vantaggi sul presupposto dell'illegittimità delle condotte, poiché trattasi di un ragionamento tautologico, che esclude l'inequivoca applicazione dell'art. 1-bis della legge n. 20 del 1994.

Con tale norma, il legislatore ha infatti voluto affermare la natura sostanziale della responsabilità amministrativo-contabile, e non meramente formale, discendente, cioè, dalla mera illegittimità di atti e provvedimenti ma in assenza di effettivo nocumento” (Corte dei conti, III sez. centr. app. sent. n. 316 del 03/08/2018).

Inoltre, con riferimento all'art. 2126 c.c., il Collegio ritiene di formulare le seguenti osservazioni.

La nullità derivante dall'illiceità dell'oggetto o della causa - che preclude ai sensi dell'art.2126 c.c. la produzione degli effetti (ivi compresi i riflessi retributivi) per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione- non ricorre *“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)”* ovvero *“quando “lo scopo perseguito dalle parti con il contratto tipico sia in contrasto con norme imperative, ordine pubblico e buon costume”*.

Pertanto, è 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 non è intrinsecamente ed oggettivamente illecita, essendo la *“causa”*, astratta e concreta, conforme ai canoni codicistici del contratto di lavoro; è semmai illecita l'attività dichiarativa prodromica-selettiva *“a monte”* della prestazione lavorativa resa.

Infatti, *“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 sé 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 il convenuto 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". (cfr. Corte dei conti, sez. Lombardia sent. n. 66 del 22/04/2025).

L'art. 2126 c.c. impone dunque 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.

L'aver reso di fatto le prestazioni previste dal contratto - che non rientrano tra quelle tipiche esercitabili esclusivamente da un geometra, come affermato nella stessa sentenza penale - con il possesso, peraltro, di un titolo superiore rispetto a quello richiesto per la posizione da ricoprire (laurea anziché diploma) rendono ben considerabili come “vantaggio” reso alla PA ed alla comunità amministrata ex art.1, co. 1-bis, n.20/1994 la totalità delle mansioni svolte dal XX XX e rendono quindi leciti ex art.2126 c.c. e non forieri di danno erariale gli esborsi stipendiali a favore del medesimo.

Il carattere e la natura delle mansioni effettivamente svolte nell'ambito di quelle previste dal bando e dal contratto di lavoro, ed in assenza di contestazioni sul punto (atteso che né parte attrice, né la PA datrice di lavoro hanno dato prova, come loro onere, del mancato o minor vantaggio derivante dalla prestazione resa) portano il Collegio a valutare come effettivamente rese e non inutili le mansioni che il XX XX risulta aver svolto con proficuità nell'Ente dove ha lavorato.

Tali mansioni risultano oggettivamente espletate e da nessuno mai contestate. È di tutta evidenza come in tale situazione, in cui il Comune di Monteleone di Spoleto necessitava di un istruttore tecnico e in cui peraltro non vi era altro concorrente quale soggetto danneggiato (avendo il terzo aspirante all'incarico ottenuto un punteggio non idoneo al superamento della prova orale), la P.A. non ha subito alcun danno, avendo fruito di una prestazione resa da parte di soggetto titolato, pienamente comparabile a quella rendibile da un soggetto con il titolo richiesto. Vi è dunque un'intera *compensatio lucri cum damno* perché il danno costituito dalla retribuzione percepita è compensato dalla utilità delle prestazioni rese, mai posta in discussione.

A fronte di tale utilità, riconoscere il pagamento di un danno finirebbe per costituire un indebito vantaggio per l'amministrazione, che si troverebbe ad aver conseguito le prestazioni, per le quali ha erogato esattamente quanto dovuto, e guadagnerebbe allo stesso tempo da una eventuale condanna alla restituzione di quanto dovuto.

6. Alla luce di quanto sopra, il Collegio accoglie i riuniti appelli con la riforma della sentenza di condanna di primo grado, stante la piena fruizione da parte del comune di Monteleone di Spoleto e della comunità amministrata della prestazione resa dal XX XX quale “*vantaggio comunque conseguito*”.

7. Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c. agli appellanti spetta la rifusione delle spese affrontate per la difesa in giudizio, liquidate ai sensi dell'art. 4, comma 1, D.M. 55/2014, come successivamente modificato, tenuto conto dei valori medi delle tabelle, diminuendo il compenso del 50%.

Pertanto, si liquidano le spese di seguito indicate, oltre il 15% per spese generali, IVA e CPA per i due gradi di giudizio da porre a carico del comune del Monteleone di Spoleto, in favore di:

- XX € 2.657,00 per le spese sia per il primo grado che per questo grado di giudizio;

- XX € 2.657,00 per le spese sia per il primo grado che per questo grado di giudizio;

- XX € 2.657,00 per le spese del presente grado di giudizio;

- XX XX € 2.657,00 per le spese del presente grado di giudizio;

- XX e XX € 3.454,10 complessivamente

per le spese del primo grado di giudizio pari all'importo base di € 2.657,00

aumentato del 30%, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2 D.M. 55/2014, come
successivamente modificato.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello

ACCOGLIE I RIUNITI APPELLI

come in motivazione, riforma la sentenza n. XX depositata in data
26.08.2022 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione
Umbria, e per l'effetto

ASSOLVE

~~XX, XX, XX, XX dagli addebiti loro ascritti.~~

Liquida a carico del Comune di Monteleone di Spoleto i seguenti importi, a
titolo di spese di difesa pari ad:

a) € 2.657,00 in favore di XX, oltre il 15% per spese generali,

IVA e CPA, sia per il primo che per il secondo grado di giudizio;

b) € 2.657,00 in favore di XX XX, oltre il 15% per spese

generali, IVA e CPA, sia per il primo che per il secondo grado di giudizio;

c) € 2.657,00 in favore di XX XX per questo grado di giudizio, oltre

il 15% per spese generali, IVA e CPA;

d) € 2.657,00 in favore di XX per questo grado di giudizio, oltre il

15% per spese generali, IVA e CPA;

c) € 3.454,10 complessivamente in favore di XX X X e XX

XX per il primo grado di giudizio, oltre il 15% per spese generali, IVA
e CPA.

Nulla per le spese processuali.

	Manda alla Segreteria per i successivi adempimenti.	
	Così deciso in Roma nella camera di consiglio in data 29 ottobre 2025.	
	L'Estensore	Il Presidente
	Flavia D'Oro	Tammaro Maiello
	(firma digitale)	(firma digitale)
	DECRETO	
	Il Collegio, ravvisati i presupposti applicativi dell'art. 52 del d.lgs. 196/2003	
	Dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al	
	comma 3 di detto art. 52, a tutela delle parti private.	
		Il Presidente
		(Tammaro Maiello)
		f.to digitalmente
	Depositata in Segreteria il 18/11/2025	
	Il Dirigente	
	f.to digitalmente	
	In esecuzione del provvedimento del Collegio, ai sensi dell'art. 52 del decreto	
	legislativo 30 giugno 2003, n.196, in caso di diffusione, omettere le generalità	
	e gli altri dati identificativi delle parti private e dei loro danti causa.	
	Roma, lì 18/11/2025	
	Il Dirigente	
	f.to digitalmente	