



SENT. 54 /2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Pasquale	FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13321 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Angelo Vincenzo Grasso, nato a Leonforte (EN) il 19 aprile 1954, rappresentato e difeso dall'Avv. Massimo Marcucci;
- Maurizio Rotondi, nato a Spoleto il 13 agosto 1962, rappresentato e difeso dall'Avv. Massimo Marcucci;
- Stefano D'Avino, nato a Roma il 7 gennaio 1959, rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Paola Di Biagio;
- Massimiliano Di Crescenzo, nato a Spoleto il 2 settembre 1989, rappresentato e difeso dall'Avv. Rossano Ponti.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 20 aprile 2022, con l'assistenza del

segretario dott.ssa Silvia De Paolis, il relatore consigliere Pasquale Fava, il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Massimo Marcucci, Paola Di Biagio e Rossano Ponti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 20 luglio 2021, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Angelo Vincenzo Grasso (presidente di una commissione di concorso), Maurizio Rotondi (membro esperto della commissione), Stefano D'Avino (membro esperto della commissione) e Massimiliano Di Crescenzo (dipendente senza titolo, selezionato dalla commissione) per sentirli condannare al pagamento di complessivi € 33.234,26 in favore del Comune di Monteleone di Spoleto (PG), oltre alla rivalutazione, agli interessi ed alle spese di giustizia (queste ultime in favore dello Stato).

Il predetto ente locale, nel corso del 2017, ha bandito una selezione pubblica per l'assunzione di geometri (tra i requisiti era stato richiesto il possesso del diploma di scuola media superiore di geometra o titolo equipollente).

Tra i selezionati è stato identificato, dalla commissione esaminatrice (composta da Grasso, D'Avino e Rotondi), il convenuto Di Crescenzo, privo, tuttavia, del diploma di geometra (in quanto perito agrario).

La Procura regionale ha contestato l'equipollenza tra il titolo posseduto dal candidato e quello richiesto dal bando di concorso e, conseguentemente, il pregiudizio erariale derivante dalla corresponsione di emolumenti a soggetto non selezionabile e dal disservizio oggettivamente emergente dalla

circostanza che la prestazione di soggetto *ex lege* non idoneo alle mansioni

non può, per definizione, arrecare un'utilità all'ente.

2. Le difese dei convenuti.

2.1. Angelo Vincenzo Grasso e Maurizio Rotondi hanno preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione ex art. 86 del codice di giustizia contabile per avere la Procura regionale individuato nel Comune di Monteleone di Spoleto l'ente danneggiato in luogo dell'Ufficio Ricostruzione; hanno, altresì, richiesto la sospensione del presente processo per pendenza del procedimento penale.

Mancherebbero gli elementi costitutivi dell'illecito contabile, in quanto la commissione, in sede di verifica dei requisiti soggettivi dei candidati, avrebbe applicato il principio di assorbenza (valutando il possesso della laurea in agraria ritenuto requisito più ampio del diploma di geometra), nonché rilevando il corretto espletamento della prestazione lavorativa da parte del Di Crescenzo. Per tale ultima ragione sarebbe carente anche il danno erariale, posto che l'amministrazione avrebbe ritratto un vantaggio dall'attività svolta dal convenuto.

2.2. Anche Stefano D'Avino, invocando l'applicazione dei principi di assorbenza ed equipollenza, ha dedotto la legittimità dell'operato della commissione. Il soggetto selezionato, peraltro, avrebbe svolto la propria opera per l'amministrazione locale, attività di cui l'ente pubblico si sarebbe avvantaggiato. Mancherebbero, pertanto, gli elementi costitutivi oggettivi e soggettivi dell'illecito contabile.

2.3. Massimiliano Di Crescenzo ha rappresentato di non aver mai svolto compiti e mansioni di geometra, ma di aver effettuato solo attività

amministrativa rientrante nella sfera di competenze dell'istruttore amministrativo. Richiamate le previsioni del bando che richiedevano il titolo di geometra o altro equipollente, ha dedotto di essere al tempo in possesso di titolo superiore, dunque assorbente (invocando due risalenti precedenti della giurisprudenza amministrativa). Per tali ragioni, ha parimenti argomentato in merito all'infondatezza dell'azione esperita dalla Procura regionale attesa la carenza degli elementi costitutivi dell'illecito contabile. Ha, infine, invocato il disposto dell'art. 2126 c.c. al fine di escludere la ripetibilità delle somme già percepite.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica del 20 aprile 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La richiesta di sospensione del presente giudizio per pendenza del processo penale deve essere rigettata, trattandosi di giudizi indipendenti che possono raggiungere in piena autonomia la propria conclusione al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di concentrazione, effettività e ragionevole durata (art. 111 Cost.; art. 1-4 c.g.c.; C. conti, SS.RR., 18 giugno 2015, n. 28/QM/2015; C. conti, SS.RR. ord. nn. 6 del 2018/RCS e 1 del 2017/RCS).

1.1. L'eccezione di nullità sollevata da Angelo Vincenzo Grasso è manifestamente infondata. Le cause di nullità dell'atto di citazione sono

tassative (art. 44 c.g.c.) e tra di esse non figura l'ipotesi prospettata dal convenuto. L'art. 86, secondo comma, lett. d), c.g.c. si limita a precisare che l'atto di citazione deve indicare: *l'individuazione del soggetto cui andranno corrisposte le somme a titolo di risarcimento del danno erariale*. Tale indicazione 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. Non c'è alcun dubbio, pertanto, che l'amministrazione danneggiata sia l'ente locale indicato dalla Procura regionale nell'atto introduttivo quale amministrazione danneggiata. In ogni caso, deve essere precisato, come correttamente rilevato dalla Procura regionale in udienza, che spetta al giudice l'identificazione corretta dell'amministrazione che ha subito la *deminutio patrimonii* oggetto dell'azione risarcitoria.

2. L'azione esperita deve essere accolta.

L'immissione in servizio di dipendente non selezionabile attraverso procedure all'uopo deputate, sia che si tratti di rapporto privatistico di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (i c.d. 'contrattualizzati'), sia che si tratti di rapporti in regime di diritto pubblico (ove continua a sussistere il formale atto di nomina pubblicistico), integra un illecito contabile, contestabile sia nei confronti della commissione esaminatrice, che del dipendente privo dei requisiti oggettivi e soggettivi di partecipazione fissati dalla legge o dal bando.

Il principio di legalità in materia di organizzazione amministrativa e quello dell'accesso ai pubblici uffici attraverso pubbliche selezioni (art. 97 Cost.), implicano che sia il legislatore – attraverso la fissazione in via normativa dei requisiti che devono essere posseduti dai candidati per accedere ad uffici specifici - che l'amministrazione interessata - in sede di redazione del bando,

che non può comunque essere contrario alle previsioni di legge - abbiano il compito di stabilire quali siano i requisiti soggettivi di partecipazione, posto che la commissione ha solo il compito, meramente esecutivo ed attuativo (potere vincolato o, al più, 'tecnico-discrezionale'), di verificarne la sussistenza o la carenza in capo ai candidati.

L'immissione in servizio del dipendente privo di titolo è deducibile *sine die*, trattandosi di un'ipotesi di 'nullità speciale', finalizzata a garantire interessi pubblici e privati di rilievo (anche perché la P.A. presso cui è incardinato il dipendente privo di titoli potrebbe non avere interesse ad agire in via di autotutela). Né lo svolgimento, anche per anni, da parte del dipendente privo di titolo di una funzione pubblica può sanare l'assenza del requisito soggettivo (che deve essere posseduto al termine di scadenza del bando di concorso), non potendo vantare un 'incolpevole affidamento' (essendo ben consapevole della carenza del requisito).

In materia di pubbliche selezioni, le commissioni esaminatrici pongono in essere, dunque, un'attività vincolata o al più tecnico discrezionale. Nella valutazione dei requisiti soggettivi devono applicare la legge, la disciplina secondaria, nonché le previsioni della *lex specialis* (bando o invito pubblico). Non è possibile applicare il 'principio di assorbimento', atteso che la commissione non ha alcun potere di considerare che una laurea (in una disciplina diversa) possa assorbire un diploma ottenuto attraverso un percorso di studi tecnici e scientifici diversi. Non è possibile, in altri termini, ritenere che il titolo di geometra possa essere assorbito in quello di perito agrario o laureato in agraria, trattandosi di valutazioni che possono essere fatte a livello normativo o in sede di indizione del bando concorsuale. Né è possibile

invocare il criterio dell'equipollenza, atteso che quest'ultima dipende da un'espressa norma di legge e non può essere rimessa a valutazioni arbitrarie ed imprevedibili delle commissioni esaminatrici.

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 Di Crescenzo.

Dal punto di vista dell'illecito contabile, l'assunzione di un dipendente senza titolo determina un pregiudizio consistente, come correttamente evidenziato dalla Procura regionale, 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).

Dal punto di vista oggettivo, il collegio condivide la quantificazione del danno pubblico formulata dalla Procura regionale con riferimento alle seguenti componenti:

1) danno patrimoniale da emolumenti retributivi indebitamente percepiti dal Di Crescenzo al lordo degli oneri di legge (€ 33.234,26); tali calcoli sono conformi a quelli effettuati dalla Guardia di finanza;

2) danno da disservizio pari ad € 5.539,04.

Poiché viene in rilievo un danno da illecito contabile, non trova applicazione l'art. 2126 c.c.. La Procura regionale, infatti, ha agito evidenziando che il convenuto avrebbe concorso alla produzione del danno alla finanza pubblica, attraverso la presentazione dell'istanza di partecipazione alla selezione. Da tale attività è conseguito un pregiudizio effettivo e concreto alla finanza comunale, imputabile anche al Di Crescenzo. Nel presente giudizio non si è attivata un'azione di ripetizione delle somme fondata sulla nullità del contratto di lavoro (basata sull'art. 2126 c.c. – norma applicabile al rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. – Cass., SS.UU., 2 aprile 2008, n. 8453; 29 aprile 2008, n. 10819; 20 gennaio 2016, n. 991), bensì è stata articolata una contestazione da 'illecito contabile' avente fondamento nell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In ogni caso, deve essere *ad abundantiam* rilevato che il regime di salvaguardia di cui all'art. 2126 c.c. non è applicabile all'ipotesi di nullità del contratto di lavoro per illiceità della causa o dell'oggetto. La costituzione del rapporto di lavoro con un dipendente non selezionabile, in quanto privo dei requisiti soggettivi, integra un'ipotesi di illiceità della causa, posto che la funzione economico-individuale del contratto si pone in insanabile contrasto con i principi costituzionali imperativi del concorso pubblico (art. 97 Cost.), della *par condicio* e di non discriminazione (art. 3 Cost.).

3. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234), devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per

anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

4. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, primo comma, c.c..

5. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico del convenuto.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, condanna Angelo Vincenzo Grasso, Maurizio Rotondi, Stefano D'Avino e Massimiliano Di Crescenzo al pagamento, in favore del Comune di Monteleone di Spoleto (PG), di € 33.234,26, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate nell'importo di € 595,68 (diconsi euro cinquecento-
vantacinque/68).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio del 20 aprile 2022.

Il consigliere estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 26 agosto 2022.

per Il Direttore della segreteria

(Cristina Fittipaldi)

Paola Paternoster

(f.to digitalmente)