

Numero 1 / 2025

**Luca BUSICO**

**Innovativo indirizzo del giudice contabile in tema di  
reclutamento del pubblico dipendente  
avvenuto a seguito di dichiarazione di titoli di studio falsi  
(nota di commento a C. conti, sez. giur. Lombardia,  
29 ottobre 2024, n. 175)**

# **Innovativo indirizzo del giudice contabile in tema di reclutamento del pubblico dipendente avvenuto a seguito di dichiarazione di titoli di studio falsi (nota di commento a C. conti, sez. giur. Lombardia, 29 ottobre 2024, n. 175)**

Luca BUSICO

*Coordinatore Direzione del Personale presso l'Università di Pisa*

La sentenza in commento della sezione regionale lombarda del giudice contabile si occupa dell'applicabilità dell'art. 2126 cod. civ. a una fattispecie di ipotizzato danno erariale.

L'art.2126 cod. civ.<sup>1</sup>, secondo cui “la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa”, costituisce esplicitazione del principio di effettività della prestazione lavorativa e della corrispettività tra questa e la controprestazione retributiva e previdenziale<sup>2</sup>. La disposizione ha l'obiettivo di riequilibrare la situazione, altrimenti compromessa a svantaggio del prestatore di lavoro, derivante dalla declaratoria dell'invalidità di un contratto cui sia stata già data esecuzione, offrendo, come è stato efficacemente evidenziato<sup>3</sup>, al citato prestatore una tutela di tipo retrospettivo, non già proiettivo.

Detto in altri termini, con l'art.2126 cod. civ. il legislatore ha voluto affermare che la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non può pregiudicare la posizione del lavoratore, il quale vanta una serie di diritti connessi all'attività svolta, *in primis* quello a un'adeguata retribuzione e alla copertura previdenziale, in conformità ai principi sanciti dagli articoli 36 e 38 della Costituzione repubblicana.

La disposizione è stata oggetto di applicazione anche nel pubblico impiego, antecedentemente e successivamente al processo di privatizzazione<sup>4</sup>.

La fattispecie concreta sottoposta al vaglio della sezione regionale lombarda della Corte dei Conti concerne un ipotizzato danno erariale da indebita percezione di trattamento economico connesso allo svolgimento di prestazioni riconducibili al profilo professionale di collaboratore scolastico,

---

<sup>1</sup> Cfr. RATTI, *L'invalidità (quasi) satisfattiva nel diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2017,471 con ampi richiami dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>2</sup> Cfr.: Cass., sez. lav., 8 dicembre 2019, n. 25169, in *Il lav. nelle P.A.*, 2021,133;  
Cass., sez. lav., 13 marzo 2018, n. 6046, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it); Cass., sez. lav., 8 dicembre 2019, n. 25169, in *Il lav. nelle P.A.*, 2021,133 con nota di GAROFALO.

<sup>3</sup> Cfr. LEVI, *La prestazione lavorativa di fatto*, in *Dir. merc. lav.*, 2007,37.

<sup>4</sup> Cfr.: ZOLI, *Prestazioni di fatto e rapporto di lavoro pubblico*, in *Arg. dir. lav.*, 2001,467; ALBANESE, *Le prestazioni compiute in favore della pubblica amministrazione in esecuzione di contratti irregolari*, in *Corr. giur.*, 2007,265; INGRAO, *Il pubblico impiego privatizzato tra lavoro subordinato e lavoro autonomo: un problema di tutela*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014,II,115; GABRIELE, *Il principio della “prestazione di fatto” nel sistema rimediato del P.I. privatizzato*, in *Il lav. nelle P.A.*, 2020,1,49.

qualifica ottenuta in base a false dichiarazioni sul titolo di studio necessario, in realtà mai conseguito.

Nella pronuncia in commento viene dato lealmente atto della sussistenza di un indirizzo costante e consolidato del giudice contabile, secondo cui nei casi di accesso a posti di impiego pubblico conseguito mediante la falsa attestazione del possesso del titolo di studio richiesto si versa in una fattispecie di illiceità della causa, che priva il lavoro eseguito della tutela prevista dall'art.2126 cod. civ., stante il contrasto con norme fondamentali e generali e con i basilari principi pubblicistici dell'ordinamento<sup>5</sup>. In tali casi, infatti, secondo questa prospettazione, il conseguimento dell'impiego sulla base di false dichiarazioni sul possesso dei titoli di studio comporta l'irrimediabile rottura del sinallagma contrattuale, in quanto il dipendente non è in possesso della professionalità richiesta, a nulla rilevando che agli emolumenti percepiti abbiano corrisposto prestazioni effettivamente svolte.

La sezione lombarda della Corte dei Conti, come già in qualche altra recente pronuncia<sup>6</sup>, si discosta da tale indirizzo sulla scorta di argomentazioni sistematiche di ampio respiro.

In primo luogo, si muove dal richiamo all'art.1, comma 1-*bis* della l. 14 gennaio 1994, n. 20, in forza del quale il giudice contabile, fermo restando il potere di riduzione, deve tenere 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<sup>7</sup>.

Dalla lettura della disposizione, ove si parla di vantaggi "comunque conseguiti", non solo dall'amministrazione di appartenenza, ma anche da altre amministrazioni e dalla "comunità amministrata"<sup>8</sup>, emerge chiaramente una differente portata applicativa rispetto alla *compensatio lucri cum damno* civilistica. Come ha evidenziato la medesima sezione lombarda, la *compensatio lucri cum damno* civilistica e la determinazione del danno erariale ai sensi dell'art.1, comma 1-*bis* della l. n. 20/94, nonostante alcune analogie di fondo, non sono coincidenti, in quanto hanno presupposti diversi, lapidariamente espressi sul piano testuale dalla norma giuscontabile, per cui l'esegeta è vincolato ad una più ampia lettura, anche alla luce del principio del *favor rei* a fronte di previsioni anche punitive e non solo risarcitorie<sup>9</sup>.

In secondo luogo, la pronuncia in commento richiama i dettami dell'art.2126 cod. civ., il quale, dopo aver disposto che la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, precisa che la suddetta disposizione non

---

<sup>5</sup> Cfr. tra le più recenti: C. conti, sez. giur. Lombardia, 8 agosto 2022, n. 214, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C. conti, sez. giur. Emilia Romagna, 28 febbraio 2023, n. 19, *ivi*. Entrambe le pronunce contengono riferimenti al consolidato indirizzo giurisprudenziale seguito dal giudice contabile.

<sup>6</sup> Cfr.: C. conti, sez. giur. Lombardia, 27 maggio 2024, n. 97, in *Labor*, 8 luglio 2024 con nota di RIPEPI; C. conti, sez. giur. Lombardia, 5 agosto 2024, n. 144, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>7</sup> Cfr.: GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.*, 1997,3328; CACCIAVILLANI, *La compensatio lucri cum damno nella gestione contabile di fatto*, *ivi*, 2000,257; PAGLIARIN, *Sulla compensatio lucri cum damno nel giudizio di responsabilità amministrativa*, in *Dir. reg.*, 2000,514; PATRITO, *Brevi considerazioni sull'applicazione dell'art.42-bis, D.P.R. n. 327/2001 nel giudizio contabile*, in *Resp. civ. prev.*, 2016,611; TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, Milano, 2022,379.

<sup>8</sup> Sulla poca chiarezza dell'espressione cfr. GIAMPAOLINO, *cit.* alla nota precedente.

<sup>9</sup> Cfr. C. conti, sez. giur. Lombardia, 28 novembre 2022, n. 263, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

trova applicazione laddove la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa. Secondo la giurisprudenza la suddetta nullità non ricorre in ogni caso di contrarietà con norme imperative di legge, ma soltanto nei casi di contrarietà del contratto con norme fondamentali e generali o con principi basilari dell'ordinamento<sup>10</sup>.

In tale passaggio viene, inoltre, ricordata la fondamentale sentenza della Corte Costituzionale di inizio 2023 in tema di ripetizione di pagamenti indebiti nell'ambito del pubblico impiego privatizzato<sup>11</sup>, la quale ha evidenziato la centralità dell'art.2126 cod. civ., definendolo con estrema efficacia "presidio contro pretese restitutorie avanzate dal datore di lavoro compresa la Pubblica Amministrazione".

In terzo luogo, la pronuncia richiama il recente orientamento della Cassazione, secondo cui nel pubblico impiego privatizzato gli impegni di spesa possono certamente impedire di riconoscere aumenti di corrispettivo non coperti da una regolare conduzione della contrattazione o da altri presupposti necessari per il loro riconoscimento, ma non possono impedire il pagamento di prestazioni comunque rese con il consenso del datore di lavoro, seppure in contrasto con le previsioni della contrattazione collettiva, con le regole autorizzatorie per esso previste o con i vincoli di spesa<sup>12</sup>. In tali pronunce anche la Suprema Corte, al pari della Corte Costituzionale, sottolinea la centralità dell'art.2126 cod. civ., chiarendo che deve essere letto in connessione con le tutele costituzionali del lavoro e della sua retribuzione (articoli 35 e 36 Cost.).

Viene, infine, richiamato anche l'orientamento delle sezioni penali della Cassazione, secondo il quale, allorquando sia commesso il reato di truffa finalizzata all'assunzione di un impiego pubblico<sup>13</sup>, che si consuma nel momento della costituzione del rapporto impiegatizio, al lavoratore spetta comunque la retribuzione per l'effettivo svolgimento della prestazione lavorativa richiesta, giusta la disciplina dettata dall'art.2126 cod. civ.<sup>14</sup>.

Sulla base del quadro tratteggiato la sezione lombarda del giudice contabile ritiene che con riferimento alle prestazioni lavorative rese da dipendente pubblico, assunto in carenza del titolo di studio richiesto per l'accesso, occorra distinguere tre ipotesi: *a)* prestazioni non routinarie richiedenti titoli di elevata specializzazione non posseduti (es. prestazioni rese da medico privo di laurea); *b)* prestazioni routinarie non richiedenti titoli di elevata specializzazione (es. quelle meramente operative di un bidello), che sono svolte da soggetto in possesso del titolo prescritto, anche se con votazione inferiore a quella indicata; *c)* prestazioni routinarie non richiedenti titoli

---

<sup>10</sup> Cfr.: Cass., sez. lav., 12 novembre 2002, n. 15880, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it); Cass., sez. I, 16 giugno 2023, n. 17296, *ivi*.

<sup>11</sup> Cfr. C. cost., 27 gennaio 2023, n. 8, in *Giur. it.*, 2023,1026 con nota di PAGLIANTINI, *Labor*, 2023,503 con nota di TASCHINI. Alla pronuncia della Consulta fanno riferimento i seguenti contributi: MASTINU, *L'indebito retributivo nella disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Il lav. nelle P.A.*, 2023,213; CORDI, *La ripetizione dell'indebito nel lavoro pubblico*, in *Mass. giur. lav.*, 2023,694.

<sup>12</sup> Cfr.: Cass., sez. lav., 23 giugno 2023, n. 18603, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it); Cass., sez. lav., 4 settembre 2023, n. 25696, *ivi*; Cass., sez. lav., 2 novembre 2023, n. 30401, in *Labor*, 18 novembre 2023 con nota di SERRA; Cass., sez. lav., 28 giugno 2024, n. 17912, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it); Cass., sez. lav., 3 settembre 2024, n. 23610, *ivi*.

<sup>13</sup> Cfr.: PAOLILLO, *Sulla configurabilità della truffa nell'indebita assunzione in un impiego pubblico*, in *Dir. pen. proc.*, 1999,867; LEONCINI, *La truffa in assunzione ad un pubblico impiego*, in *Cass. pen.*, 1999,2483.

<sup>14</sup> Cfr.: Cass. pen., sez. II, 24 giugno 2009, n. 26269, in *Dir. pen. proc.*, 2010,455 con nota di BELTRANI; Cass. pen., sez. II, 1 luglio 2011, n. 25956, *ivi*, 2011,1075; Cass. pen., sez. II, 25 febbraio 2021, n. 12791, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it).

di elevata specializzazione (es. quelle meramente operative di un bidello), che sono svolte da soggetto non in possesso del titolo prescritto e autore di mera produzione di titolo falso.

Nella prima ipotesi trova giustificazione il tradizionale indirizzo ostativo al riconoscimento di una *utilitas* fruita dalla pubblica amministrazione, con conseguente obbligo di restituzione integrale delle retribuzioni percepite: quando l'amministrazione esige una prestazione professionale particolarmente qualificata, che richiede il possesso di un particolare titolo di specializzazione, l'attività svolta dal soggetto privo delle cognizioni tecnico-culturali tassativamente prescritte non può ontologicamente produrre l'utilità preventivata in sede di stipulazione del contratto di lavoro<sup>15</sup>.

Il tradizionale indirizzo merita, invece, di essere rivisto nelle altre due ipotesi relative all'espletamento di mansioni non altamente qualificate.

Nel secondo caso l'amministrazione ha fruito di una prestazione di minimale complessità da parte di soggetto in possesso del titolo prescritto, anche se con votazione inferiore a quella dichiarata, per cui l'unico soggetto danneggiato è il terzo aspirante all'incarico scavalcato in graduatoria.

Nel terzo caso, vagliato dalla pronuncia in commento, l'amministrazione ha fruito di una prestazione di minimale complessità da parte di soggetto non in possesso del titolo prescritto, ma con un'utilità minore, che viene prudenzialmente quantificata nel cinquanta per cento della prestazione resa.

La sentenza, in forza del principio di piena indipendenza del giudizio contabile<sup>16</sup>, precisa che restano fermi i profili di valenza penale, disciplinare e civile della vicenda in questione<sup>17</sup>.

L'innovativo indirizzo della sezione lombarda è stato seguito da altre sezioni regionali del giudice contabile in analoghi casi di accesso a posti di collaboratore scolastico ottenuti in base a false dichiarazioni sul titolo di studio posseduto<sup>18</sup>, nonché in una particolare vicenda di svolgimento di rapporto di lavoro, già regolarmente instaurato, in violazione di un sopravvenuto obbligo di iscrizione ad albo professionale<sup>19</sup>.

Come si è cercato di dimostrare, la sentenza in commento opera un ripensamento dell'indirizzo consolidato in materia attraverso un *iter* articolato e ricco di argomentazioni. Occorrerà attendere l'elaborazione giurisprudenziale futura delle sezioni di appello del giudice contabile.

---

<sup>15</sup> Cfr.: C. conti, sez. II centr. app., 12 gennaio 2022, n. 7, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C. conti, sez. II centr. app., 19 giugno 2024, n. 159, *ivi*.

<sup>16</sup> Cfr. C. conti, sez. I centr. app., 9 dicembre 2024, n. 249, *ivi*.

<sup>17</sup> Cfr.: Cass., sez. lav., 8 novembre 2021, n. 32574, in *Foro it.*, 2021,I,1276; Cass., sez. lav., 19 aprile 2022, n. 12460, in [www.italgiure.it](http://www.italgiure.it); Cass., sez. lav., 27 ottobre 2023, n. 29946, *ivi*. In dottrina cfr.: FASCIO, *La decadenza dal pubblico impiego per falsità documentali: presupposti, modalità applicative e confronto con l'annullamento d'ufficio*, in *Foro amm.*, 2014,2755; CANGEMI, *La falsità documentale o dichiarativa tra decadenza e licenziamento disciplinare*, in *Giur. it.*, 2019,2701.

<sup>18</sup> Cfr.: C. conti, sez. giur. Piemonte, 14 ottobre 2024, n. 112, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C. conti, sez. giur. Piemonte, 14 novembre 2024, n. 122, *ivi*; C. conti, sez. giur. Friuli Venezia Giulia, 27 novembre 2024, n. 40, *ivi*; C. conti, sez. giur. Piemonte, 20 dicembre 2024, n. 320, *ivi*.

<sup>19</sup> Cfr. C. conti, sez. giur. Puglia, 2 settembre 2024, n. 169, *ivi*.