



Corte dei Conti Lazio Sez. giurisdiz., Sent., (ud. 08/04/2021) 17-08-2021, n. 658

GIUDIZIO DI CONTO

Responsabilità amministrativa o contabile

[Fatto - Diritto P.Q.M.](#)

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dal Sigg.ri Magistrati

Dott. Tommaso Miele - Presidente

Dott. Vincenzo Palomba - Giudice relatore

Dott. Beatrice Meniconi - Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. (...) del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti della sig.ra M.N., nata a R. il (...) ed ivi residente in via B. B. 5, rappresentata e difesa dall' avv. Alessandro Borghesi ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via Luciano Manara 47; Visti gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza da remoto dell'8 aprile 2021, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa, F.P., il Giudice relatore, dott. Vincenzo Palomba, il Pubblico Ministero, dott.ssa Oriella Martorana e l'avv. Maria Laura Villella, su delega dell'avv. Alessandro Borghesi per la convenuta;

## **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

Con atto di citazione, depositato in data 3 marzo 2020, il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio la sig.ra M.N. per chiederne la condanna al pagamento in favore dell'Avvocatura Generale dello Stato della somma di 60.150,96, con interessi legali e spese di giudizio, a titolo di presunto danno erariale scaturito dalla indebita fruizione dei benefici di cui all'art. [33, comma 2](#) della [L. n. 104 del 1992](#) e dell'art. [80, comma 2](#) della [L. n. 388 del 2000](#).

La vicenda trae origine dalla segnalazione, trasmessa in data 24 aprile 2015 dalla Procura della Repubblica di Roma, dell'esercizio dell'azione penale (procedimento n.10592/13 R.G) nei confronti della sig.ra M.N. per i delitti di cui all'art. 81 cpv e 640, comma 2, n.1 c.p. cui seguiva la richiesta di rinvio a giudizio del 23 giugno 2015.

L'imputata, quale dipendente appartenente al ruolo amministrativo dell'Avvocatura Generale dello Stato con la qualifica di ausiliaria addetta ai servizi di anticamera presso la sede di via dei Portoghesi n.12, con artifici e raggiri - consistenti nel presentare, a supporto della domanda per usufruire dei benefici per assistere il proprio figlio A.F., documenti falsificati - si sarebbe procurata un ingiusto profitto, derivante dal godimento di n.75 giorni di permesso ex [L. n. 104 del 1992](#) (nel periodo compreso tra il 18/07/05 e il 29/05/12) e di n.681 giorni di congedo retribuito ex art. [80, comma 2](#) della [L. n. 388 del 2000](#) (sostituito dall'art. [42, comma 5](#) del [D.Lgs. n. 151 del 2001](#)) nel periodo compreso tra il 16/08/05 e il 22/02/13 con danno dell'ente pubblico quantificabile in Euro 60.150,96.

La stessa, in particolare, avrebbe presentato, a sostegno del diritto ad ottenere i benefici, una fotocopia del verbale di visita collegiale della Azienda U.R. "C"-Dipartimento Assistenza Sanitaria Territoriale - settore Medicina legale (prot.n.(...) del 27.1.05) in cui risultava barrata la casella "handicap grave ai sensi del comma 3 art.3 [L. n. 104 del 1992](#)", mentre nell'originale, acquisito dall'Avvocatura Generale dello Stato a seguito di una verifica istruttoria in data 27 febbraio 2013, risultava barrata la casella "handicap ai sensi del comma I art.3 [L. n. 104 del 1992](#)", inducendo in errore l'amministrazione circa il possesso dei requisiti per godere dei benefici richiesti.

Risulta dagli atti che per i medesimi fatti l'Avvocatura Generale dello Stato ha contestato alla

M. l'illecito disciplinare di cui all'art. [55 quater, comma 1, lettere a e b](#) del [D.Lgs. n. 165 del 2001](#) e, a conclusione del procedimento, ha inflitto alla dipendente la sanzione del licenziamento senza preavviso a decorrere dal 15 maggio 2013; provvedimento confermato sia in primo grado (Tribunale di Roma, sentenza n. 170/2015) che in appello (Corte d'appello di Roma sentenza n. 3942/2015).

In data 19 agosto 2013 l'Avvocatura Generale dello Stato ha quindi demandato alla Ragioneria territoriale del Ministero delle finanze il recupero delle somme indebitamente corrisposte alla dipendente per le assenze effettuate senza una valida giustificazione.

Il credito derivante dalla illegittima fruizione dei permessi è stato quantificato dalla Ragioneria territoriale, in sede di comunicazione di avvio del procedimento di recupero del credito erariale del 3 ottobre 2016, in una somma netta pari a 29.876,17 Euro (iscritta in ruolo con cartella di pagamento n. (...) per Euro 29.933,14), tenuto conto di quanto alla stessa dovuto a titolo di fondo unico e fondo perequativo.

A seguito del rinvio a giudizio, risulta infine che, per i reati ascritti, acquisita la prova dei fatti in contestazione e disattesa la versione difensiva dell'errore o del dolo dell'amministrazione, il Tribunale Ordinario di Roma, con sentenza del 20 giugno 2017, ha condannato in primo grado la sig.ra M.N. alla pena di anni uno e mesi sei di reclusione ed Euro 800 di multa; sentenza parzialmente riformata in appello con sentenza n. 10427/2019 del 4 ottobre 2019 che ha rideterminato la pena in mesi nove di reclusione ed Euro 500,00 di multa, non dovendosi procedere limitatamente agli episodi commessi sino al febbraio 2012 in violazione della [L. n. 104 del 1992](#) ed a quelli commessi sino all'anno 2011 in violazione dell'art. 42 5 comma [D.Lgs. n. 151 del 2001](#), in quanto estinti per intervenuta prescrizione, confermando, per il resto, la sentenza di primo grado. Avverso la pronuncia di secondo grado la Sig.ra N.M., ha proposto ricorso per Cassazione.

La convenuta, invitata a dedurre ai sensi dell'art. 67 del c.g.c. con atto regolarmente notificato il 13 novembre 2019, non ha fatto pervenire conclusioni scritte.

Con memoria del 24 giugno 2020 la sig.ra M. si è costituita in giudizio eccependo preliminarmente la violazione dell'art. 88 c.g.c. comma 3 (tra il giorno della notificazione della citazione e quello della udienza devono intercorrere termini liberi non minori di 90 giorni) in relazione alla quale il Presidente ha fissato una nuova udienza nel rispetto dei termini.

Sempre in via preliminare, la difesa della convenuta ha eccepito la nullità della citazione per violazione dell'art. 86 n. 2 lett. "e" - limitandosi, la Procura regionale, a richiamare gli atti di indagine senza nulla dedurre in ordine agli elementi di diritto relativi alla presunta fattispecie dannosa - nonché per violazione dell'art. 87 c.g.c. atteso che l'atto di citazione non corrisponderebbe nei fatti all'invito a dedurre; invito che, oltre ad essere estremamente generico, non indicherebbe l'ammontare del presunto danno (quantificato nell'atto di citazione in Euro 60.150,96) e non prenderebbe in considerazione la successiva attività posta in essere dal MEF che ha iscritto a ruolo la somma di Euro 29.933,14.

Ancora in via preliminare, la difesa ha richiamato la pendenza del giudizio di Cassazione avverso la decisione penale di condanna parziale in appello che richiederebbe la sospensione del giudizio per pregiudizialità con il procedimento penale.

Nel merito la difesa ha sostenuto l'infondatezza della domanda in relazione alla corretta applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa contenute nel [D.P.R. n. 445 del 2000](#). Sotto tale profilo, il giudice ordinario ha omesso di valorizzare il fatto che l'artificio ed il raggirio si sarebbero consumati ai danni di un soggetto pubblico e attraverso la produzione di un atto la cui

validità doveva essere valutata alla luce delle citate norme ed in particolare dell'art. 49 ai sensi del quale: "I certificati medici, sanitari, veterinari, di origine, di conformità CE, di marchi o brevetti non possono essere sostituiti da altro documento, salvo diverse disposizioni della normativa di settore".

L'istanza presentata dalla sig. N.M., priva dei necessari requisiti di forma, non avrebbe dovuto pertanto in alcun modo né essere protocollata e neppure esaminata, essendo un atto giuridicamente inesistente non potendo l'imputata ricorrere all'autocertificazione in materia di esiti medici. Mancherebbe, quindi, il nesso di causalità tra la condotta della convenuta e l'evento dannoso, essendo, quest'ultimo diretta espressione della negligenza dell'Avvocatura Generale dello Stato e del suo personale che ebbero a dare principio ad un procedimento che non poteva avere inizio attraverso un'autocertificazione; e ciò troverebbe conferma, secondo la difesa, nella mancata costituzione di parte civile nel processo penale della stessa Avvocatura Generale dello Stato in quanto consapevole della propria responsabilità amministrativa e contabile.

Ancora nel merito, in via subordinata, andrebbe considerata, nel caso in esame, la spontanea restituzione delle somme iscritte a ruolo dal MEF che, previo accoglimento della domanda di rateizzazione, la convenuta sta restituendo in via spontanea (agli atti risultano pagamenti per 11 rate).

Alla luce di quanto esposto ed argomentato la difesa ha chiesto, in via pregiudiziale, disporre la sospensione del processo in attesa della definizione del giudizio penale e, nel merito, rigettare la domanda ovvero rideterminare le somme eventualmente accertate a titolo di danno erariale tenuto conto delle somme restituite e restituende.

Nell'udienza odierna la Procura ha contestato l'eccezione di pregiudizialità del procedimento penale e, nel merito, ha confermato le proprie conclusioni ritenendo priva di pregio la ricostruzione effettuata in base all'art. 49 del [D.P.R. n. 445 del 2000](#) (considerato che il documento presentato in fotocopia non era rispondente al vero certificato della Commissione Medico Legale) e richiamando gli esiti dei giudizi civili e penali.

La difesa, richiamate le eccezioni preliminari e ampiamente esposto le motivazioni contenute nella memoria di costituzione, ha insistito per il rigetto della domanda.

Il giudizio, quindi, è passato in decisione.

## RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il Collegio, superata l'eccezione in merito alla violazione dell'art. 88 c.g.c., comma 3 (cui è seguito il rinvio alla presente udienza), è chiamato in via preliminare ad esaminare le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla difesa nella memoria di costituzione in ordine alla nullità della citazione sotto il profilo della mancanza dell'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda di cui all'art. 86, comma 6 e alla violazione della corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87 del c.g.c.

1.1. Quanto alla prima eccezione, giurisprudenza consolidata sostiene che le cause della nullità della citazione correlate al suo contenuto sono ravvisabili nella omissione ovvero nella assoluta incertezza del petitum e della causa petendi; la nullità è ravvisabile solo allorquando, manchino del tutto le conclusioni in ordine all'oggetto della domanda o quando alcune delle indicazioni fornite siano talmente contraddittorie o carenti, da non consentire di dedurre, secondo il libero apprezzamento del giudice, l'elemento della domanda attrice richiesto dalla legge (Corte dei conti, Sez. giurisd. Sicilia, n.274/2017) e, pertanto, il convenuto non sia posto in condizione di conoscere gli esatti termini della domanda giudiziale onde poter validamente resistere alle pretese dell'attore (Corte dei conti, Sezioni Riunite n. 36/1996; Sezione Prima centrale di appello n. 378/2005, n. 24/2008; Sezione Seconda centrale di appello n.139/2006, n. 289/2018).

Con riferimento al caso in esame, è da escludere la nullità dell'atto di citazione, avendo l'attore chiaramente rappresentato i fatti di causa, consistenti nella condotta dolosa della convenuta e nel danno patrimoniale derivato da tale condotta, alla luce del quadro di riferimento normativo che si presume violato e delle risultanze delle indagini che hanno portato all'esercizio dell'azione penale per i delitti di cui all'art. 81 cpv e 640, comma 2, n.1 c.p. e alla seguente richiesta di rinvio a giudizio. L'atto introduttivo ed il relativo compendio documentale ad esso allegato risultano pertanto sufficientemente chiari e completi al punto da consentire di instaurare validamente il contraddittorio fra le parti ed impostare, quindi, una valida difesa.

1.2. Per motivi in parte analoghi non può essere accolta anche la dedotta violazione della corrispondenza tra invito a dedurre e citazione di cui all'art. 87 del c.g.c. fondata, secondo la difesa, sulla mancata indicazione dell'ammontare del presunto danno (quantificato nell'atto di citazione) e sulla mancata considerazione dell'azione di recupero avviata dal MEF (che ha iscritto a ruolo la somma di Euro 29.933,14).

Anche in tal caso, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, eventuali differenze tra i contenuti dei due atti potrebbero inficiare la procedibilità del giudizio solo in caso di divergenze tali da non consentire al convenuto di predisporre una adeguata difesa. Solo allorquando il contenuto della citazione decampi totalmente anche dal nucleo essenziale della causa petendi e dal petitum tipicizzanti la fattispecie dannosa ipotizzata nell'invito, può affermarsi la violazione dell'obbligo dell'invito con conseguente inammissibilità della citazione (Sezione prima di appello n.421 del 2012; Sezione seconda di appello n. 181 del 2014).

Con riferimento al caso in esame, è, pertanto, da escludere la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87, non riscontrandosi difformità tra i fatti costitutivi della domanda e gli elementi essenziali dei fatti indicati nell'invito, risultando identici i fatti, le condotte, le disposizioni violate e la tipologia di danno; anche sotto tale ultimo profilo, considerata la natura preprocessuale dell'invito a dedurre, il Collegio non ritiene inammissibile un atto di citazione che contenga una diversa configurazione giuridica del danno o una sua diversa quantificazione rispetto all'invito a dedurre purchè, come nel caso all'esame, corrispondano i comportamenti contestati (Sezione I d'Appello, sentenza n. 421 del 2012).

1.3. Prima di passare al merito, il Collegio deve, infine, disattendere la richiesta di sospensione del presente giudizio avanzata dalla difesa di parte convenuta che ha postulato la pregiudizialità dell'accertamento effettuato in sede penale che, pur confermato in sede di appello, è stato impugnato dinanzi alla Corte di Cassazione.

Costituisce, infatti, principio consolidato della giurisprudenza di questa Corte, come recepito nel [D.Lgs. n. 174 del 2016](#) (recante l'approvazione del "Codice di Giustizia Contabile"), l'inammissibilità di una sospensione necessaria, ex [art. 295 c.p.c.](#) (art. 106 c.g.c.), in assenza di un vincolo di pregiudizialità tecnica secondo quanto affermato dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite di questa Corte (da ultimo, SS.RR. ordinanza n. 1/2018 e giurisprudenza ivi richiamata) in piena coerenza con le pronunce della Corte di Cassazione.

Più precisamente, sarebbe necessario, ai fini della temporanea quiescenza processuale de quo, un vero e proprio vincolo di consequenzialità, sicché uno dei due giudizi dovrebbe investire una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione sia in grado di pregiudicare, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo da poter astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati.

Nella fattispecie concreta non sussisterebbero i suddetti connotati di dipendenza e di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico atteso che il giudizio contabile e quello penale possono svolgersi autonomamente ed anche parallelamente, avendo ciascuno la propria indipendenza, giustificata dalle diverse finalità perseguite, salvo il completo risarcimento, in caso di costituzione di parte civile, del danno sofferto dalla parte offesa. Seguendo le citate coordinate ermeneutiche il presente giudizio involge valutazioni sulla condotta della convenuta afferente alla responsabilità per il danno erariale prodotto nell'esercizio delle proprie funzioni che già presenta i caratteri della concretezza ed attualità richiesti dalla legge per il radicamento del giudizio di responsabilità amministrativa; valutazioni non connesse da alcun vincolo di pregiudizialità necessaria con l'esito del giudizio penale, conclusosi, peraltro, in entrambi i gradi, con una condanna a carico della convenuta.

2. Nel merito, il Collegio ritiene ampiamente provato il comportamento doloso della convenuta consistente nella produzione di un documento il cui contenuto, non corrispondente al vero, era risultato idoneo ad ottenere benefici non dovuti.

2.1. La palese falsità del verbale della A.R. prodotto dalla sig.ra M., rispetto a quello originale, e la macroscopica differenza di effetti giuridici tra l'uno e l'altro, nonché la percezione di indebiti proficui vantaggi da parte dell'imputata ha trovato conferma in primis nelle risultanze del procedimento disciplinare avviato nei confronti della convenuta e conclusosi con il licenziamento senza preavviso; provvedimento, quest'ultimo che, impugnato dalla convenuta, ha trovato conferma sia in primo grado (Tribunale di Roma -

sez. lavoro, sentenza n. 170 del 13 gennaio 2015) che in appello (Corte d'appello di Roma - sezione lavoro e previdenza, sentenza n. 3942 del 6 maggio 2015).

Appare infatti ampiamente provato - si legge nella sentenza della Corte d'appello di Roma - l'illecito posto in essere dalla sig.ra M., consistente nell'aver utilizzato una certificazione medica falsa per giustificare le proprie assenze nella considerazione che la documentazione allegata alla domanda di concessione dei benefici (verbale n. 2606) era del tutto sovrapponibile a quella rilasciata dalla ASL, nella quale, tuttavia, la valutazione formulata dal Collegio medico era quella di un'ipotesi di handicap c.d. lieve; valutazione, questa, costituente piena prova fino a querela di falso.

2.2. I medesimi fatti contestati in sede disciplinare, sono alla base anche del procedimento penale instaurato contro la sig.ra M., conclusosi con sentenza di condanna alla pena di un anno e sei mesi di reclusione per il reato di truffa aggravata ai danni dell'Avvocatura Generale dello Stato (sentenza del Tribunale di Roma del 20 giugno 2017); decisione parzialmente modificata in appello (sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 10427/2019) limitatamente agli episodi commessi sino al febbraio 2012, quanto alla [L. n. 104 del 1992](#), ed a quelli sino all'anno 2011, quanto al congedo retribuito ex art. 42 5 comma [D.Lgs. n. 151 del 2001](#), in quanto estinti per intervenuta prescrizione, confermando nel resto la sentenza di primo grado. In merito alla condotta criminosa veniva in particolare confermata, alla luce del verbale di visita medica utilizzato dalla M. a prova delle innumerevoli domande presentate, la sussistenza dell'elemento materiale del reato, consistente nella produzione di un documento il cui contenuto non corrispondeva al vero e si palesava idoneo ad ottenere gli indicati e non dovuti benefici, nonché la sussistenza del profilo psicologico del reato conseguente alla palese falsità del verbale prodotto, rispetto a quello originale, e alla percezione di indebiti proficui vantaggi da parte dell'imputata.

2.3. In conformità alla giurisprudenza di questa Sezione, il Collegio ritiene, pertanto, che il materiale versato in atti dal Pubblico ministero, tratto dagli atti del procedimento civile e penale, provi ampiamente la sussistenza della condotta illecita e dolosa addebitata all'odierna convenuta che, come dimostrato dagli atti di causa (e segnatamente dalle deposizioni rilasciate in sede penale), risultava ben a conoscenza del valore del falso certificato prodotto.

Né può addursi a giustificazione dell'operato della sig.ra M. la leggerezza e la superficialità tenuta dall'Amministrazione nell'accettare l'istanza di concessione dei benefici senza richiedere la produzione dell'originale o di una copia conforme del verbale del Collegio medico e ciò anche nella considerazione che il citato art. 49 del D.Lgs. n. 544 del 2000 "limiti di utilizzo delle misure di semplificazione" si riduce ad escludere, in caso di certificati medici e veterinari, il solo ricorso alla dichiarazione sostitutiva di certificazione e non la mera presentazione di una fotocopia della documentazione che, in quanto protocollata dall'amministrazione, assume comunque valore pubblicitico.

3. Passando, infine, alla concreta quantificazione del danno subito dall'Amministrazione, il Collegio, a fronte delle accertate assenze dal servizio senza valida giustificazione (75 giorni, a titolo di permessi retribuiti di cui all'art. [33, comma 3](#) della [L. n. 104 del 1992](#), e 681 giorni, a titolo di congedo ex art. [42, comma 8](#) del [D.Lgs. n. 151 del 2001](#)), ritiene condivisibile, in mancanza di più specifiche fonti di prova, la quantificazione effettuata dalla Ragioneria territoriale del Ministero dell'economia e delle finanze cui l'Avvocatura generale dello Stato aveva demandato il recupero delle somme indebitamente corrisposte.

La Ragioneria territoriale di Roma, con comunicazione di avvio del procedimento del credito erariale nei confronti della sig. M. del 3 ottobre 2016, ha quantificato la somma da rifondere all'Avvocatura dello Stato, al netto delle competenze alla stessa dovute, nella somma di 38.800,23 Euro lordi che, alla luce sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 24/2020/QM/SEZ, rappresenta l'ammontare del danno risarcibile all'Avvocatura Generale dello Stato (al netto delle somme nel frattempo volontariamente erogate dalla convenuta, da quantificare in sede di esecuzione della sentenza) cui vanno aggiunti gli interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo. 4. Condanna, altresì, la convenuta al pagamento delle spese di giudizio che seguono la soccombenza e si liquidano in complessivi

**P.Q.M.**

La Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. (...) del registro di segreteria,

## ACCOGLIE

la domanda e, per l'effetto, condanna la sig.ra M.N. al pagamento a favore della Avvocatura Generale dello Stato della somma di Euro 38.800,23 (al netto delle somme nel frattempo volontariamente versate dalla convenuta), compresa rivalutazione monetaria, oltre ad interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo e alle spese di giudizio che si liquidano in complessivi Euro 160,07 (centosessanta/07).

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio dell'8 aprile 2021.

Depositata in Cancelleria il 17 agosto 2021.

Copyright 2021 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati