



60/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Aurelio LAINO	Consigliere
Giovanni COMITE	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61350** del registro di segreteria, promosso da:

...Omissis..., nato a *...omissis...* il *...omissis...* (CF: *...omissis...*),
rappresentato e difeso congiuntamente e disgiuntamente dall'Avv. Carlo Costantini (C.F.: CSTCRL62A10G482C) (P.E.C. carlocostantini@pec.it) e dall'Avv. Alessandro Di Sciascio (C.F.: DSCLSN78L30E243P) (P.E.C.: avvalessandrodisciascio@pec.it), elettivamente domiciliati digitalmente presso le pec: carlocostantini@pec.it e avvalessandrodisciascio@pec.it

- appellante -

contro

- PROCURA REGIONALE presso la Corte dei conti della Regione
Abruzzo, in persona del Procuratore regionale *pro tempore*;

- PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti, in persona del
Procuratore generale *pro tempore*;

- *appellati* -

per la riforma

della sentenza n. 8/2024 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la
Regione Abruzzo, depositata in segreteria in data 24.1.2024 e notificata in
data 8.2.2024

VISTO l'atto di appello;

ESAMINATI tutti gli altri atti e documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del 29 gennaio 2026, con l'assistenza del
segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, la relatrice consigliere
Beatrice Meniconi, l'Avv. Alessandro di Sciascio per l'appellante e il
V.P.G. Consigliere Antongiulio Martina per la Procura generale

Svolgimento del processo

1. Con la sentenza gravata la Sezione giurisdizionale per la Regione
Abruzzo di questa Corte, in parziale accoglimento delle richieste di
maggior importo della Procura contabile (euro 91.940,55), ha condannato
il ...*Omissis*..., nella qualità di sindaco del Comune di San Giovanni
Teatino, al pagamento in favore del citato ente locale della somma di euro
56.800,00, oltre interessi e spese di giudizio, per il pregiudizio subito
dalla citata amministrazione derivante dalla condanna in sede civile al
risarcimento del danno, a favore del dipendente ...*Omissis*... -

comandante della Polizia municipale – per l’illegittimo demansionamento sofferto, nonché per il danno conseguente alle differenze di trattamento stipendiale derivanti dal demansionamento.

La sentenza gravata, respinta l’eccezione di nullità dell’atto di citazione, nel merito, ha ritenuto sussistenti a carico del ...*Omissis*... tutti gli elementi costitutivi della responsabilità erariale, la cui condotta, relativa allo “svuotamento di fatto dell’incarico di comandante”, era stata acclarata da due pronunce del giudice del lavoro, per cui “la decisione di revocare l’incarico al (...*Omissis*...) non (era) stata affatto dettata da mutate esigenze organizzative, ma solo dall’intento di ridurre il ruolo e le funzioni del ...*Omissis*... all’interno della Polizia municipale e di emarginarlo, in quanto “vicino” all’ex sindaco e non gradito alla nuova classe politica. La revoca dell’incarico deve allora considerarsi ritorsiva e persecutoria” (Trib. Chieti, sent. n. 311/2016, confermata da Corte di Appello di L’Aquila , sent. n. 250/2018).

In dettaglio, il giudice di prime cure, rigettata l’eccezione relativa alla cd. “esimente politica” (di cui all’art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994), ha ritenuto sussistente, in luogo del dolo eventuale prospettato dall’Organo requirente, la colpa grave del prevenuto per l’ingiustificabile noncuranza verso le prevedibili conseguenze a danno dell’Ente e per il contributo causale, riconosciuto anche al ruolo di altri soggetti, e, conseguentemente, ha ridotto, in via equitativa, la quantificazione di ciascuna posta di danno, pervenendo alla complessiva condanna per la somma anzidetta di euro 56.800,00.

2. Con atto ritualmente notificato, il ...*Omissis*... ha interposto appello avverso la citata sentenza, affidato ai seguenti motivi:

1. ***"I. Errores in procedendo et in iudicando. Erroneità della sentenza nella parte in cui ritiene che la revoca firmata dal solo rappresentante legale dell'ente (ovverosia il Sig. ...*Omissis*...) del comandante di Polizia municipale (sig. ...*Omissis*...) è elemento necessario e sufficiente per dimostrare il nesso di causalità tra la condotta dell'appellato ed il danno subito dal Comune di San Giovanni Teatino***
"

2 ***"Error in iudicando. Erroneità della sentenza in relazione alla rilevata sussistenza di un danno erariale liquidato in via equitativa a carico del Sig. ...*Omissis*... seppur cagionato da condotte tenute da altri soggetti***
"

3. ***"Error in iudicando. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha rinvenuto l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa-contabile (i.e. colpa grave). Sull'assenza di antigiuridicità e della colpa grave in capo al Sig. ...*Omissis*....***

L'appellante, che ha inteso riproporre tutte le eccezioni sollevate nel corso del primo grado di giudizio (in particolare per la nullità dell'atto di citazione), ha rilevato l'erroneità della sentenza gravata nella parte in cui ha addossato la responsabilità della revoca del responsabile del servizio di Polizia municipale in capo al solo sindaco, in quanto unico sottoscrittore dell'atto, quando invece la responsabilità sarebbe da addebitare alla condotta mobbizzante del personale amministrativo

dell'ente locale, come risulterebbe dalle sentenze del giudice del lavoro, ormai pronunciatesi anche nel giudizio di Cassazione.

Il sindaco sarebbe stato obbligato per legge alla firma dell'atto di "non conferma del ...*Omissis*... come facente funzioni di comandante della Polizia municipale", peraltro legittimo in quanto mai impugnato dinanzi al giudice amministrativo, con conseguente venir meno del nesso di causalità. Il giudice di prime cure si sarebbe, ingiustamente, basato sulle sole risultanze, erronee, del giudizio civile, ove il ...*Omissis*... non era presente, senza valutare le prove dal medesimo fornite a discarico, specie con riferimento all'attività di riorganizzazione degli uffici ed al conseguente inquadramento giuridico ed economico del comandante della Polizia municipale. Peraltro, l'amministrazione comunale, a fronte delle sentenze di condanna del giudice del lavoro, non avrebbe potuto esimersi dal pagamento, per l'obbligo, previsto dalla legge, di riconoscimento del debito.

Secondo l'appellante la quantificazione del danno, erroneamente desunta dal contenzioso civile, e la sua attribuzione, in ultimo, alla condotta anche di altri, non specificati, soggetti, con la conseguente riduzione equitativa, sarebbe erronea ed ingiustificata, oltretutto in contrasto con il procedimento presuntivo di cui all'art. 2727 del c.c. e con i principi che consentono di far uso del criterio equitativo di liquidazione del danno ai sensi dell'art. 1226 del c.c., in quanto detto danno non sarebbe stato comunque comprovato dalla Procura contabile.

Per l'appellante, nella condotta del prevenuto, sarebbe assente anche qualunque profilo di colpa grave, non comprovato dalla Procura erariale, poiché le ragioni della decisione assunta dalla Giunta comunale sarebbero ben espresse dalla relativa motivazione, né le dimensioni del comune avrebbero consentito al sindaco di conoscere la situazione lavorativa del dipendente. Peraltro, la sentenza sarebbe contraddittoria, non avendo ben valutato la circostanza della mancata partecipazione del ...*Omissis*... alla seduta di Giunta comunale ove fu deciso di proporre appello avverso la sentenza del giudice civile di primo grado.

L'appellante ha concluso per la riforma della sentenza appellata e, in via subordinata, ha chiesto "anche in caso di conferma della condanna di disporre ampiamente del potere riduttivo nei confronti del ...*Omissis*..., tenuto conto delle spiegate circostanze di fatto e delle ragioni di diritto. Con ogni conseguente statuizione anche in ordine alle spese di lite del doppio grado di giudizio."

3. Con atto, depositato in data 8.1.2026, si è costituita in giudizio la Procura generale, che ha concluso rimettendosi alle valutazioni del Collegio in ordine all'eventuale accoglimento dell'appello e alla conseguente riforma della sentenza appellata.

Secondo la Procura generale le doglianze del ...*Omissis*... non sarebbero infondate in quanto, tenuto conto della categoria giuridica di appartenenza del ...*Omissis*... (ctg. D1), quest'ultimo sarebbe stato privo dei requisiti richiesti dal CCNL comparto Regioni-Enti locali, applicabile

all'epoca, per ricoprire stabilmente l'incarico di comandante della Polizia municipale (ctg. D3), correttamente attribuitogli dal sindaco ...*Omissis*... solo in via provvisoria, nelle more del processo di riorganizzazione dell'assetto amministrativo, a nulla rilevando la posizione economica acquisita per effetto di progressione orizzontale, per cui la revoca dell'incarico sarebbe stata legittima.

Con riferimento agli ulteriori comportamenti, che per il primo giudice contribuirebbero a "colorare di illiceità" la condotta contestata al prevenuto, per la Procura generale non vi sarebbe in atti la comprova della loro riconducibilità al ...*Omissis*..., anche perché rientrerebbero nell'attività gestionale esulante dalle competenze del sindaco, con conseguente venir meno del fondamento dell'addebito posto a suo carico in relazione ai danni diretti ed indiretti.

4. Con memoria, depositata in vista dell'odierna udienza, la difesa del ...*Omissis*... ha insistito nelle richieste in atti, considerato che l'elemento soggettivo della colpa grave non sarebbe ravvisabile anche alla luce delle recenti modifiche apportate alla legge 14.1.1994 n. 20 dal disegno di legge cd. "Foti", in corso di pubblicazione, per le quali, peraltro, anche la buona fede della condotta del sindaco sarebbe presunta, con inversione dell'onere della prova, mai soddisfatta dalla Procura contabile. In via istruttoria ha formulato istanza di rinvio della udienza, e chiesto, in via ulteriormente subordinata, di contenere l'eventuale condanna nel limite massimo del 30% del danno accertato dal primo giudice, per euro 17.040,00.

5. All'udienza odierna la difesa del ...*Omissis*..., considerate le conclusioni formulate dalla Procura generale, ha insistito per l'accoglimento dell'appello. Il rappresentante della Procura generale, in considerazione dell'erroneo inquadramento, anche economico, del dipendente, contenuto nelle sentenze civili, si è riportato agli scritti in atti.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

6. Il Collegio osserva che la presente fattispecie attiene ad una ipotesi di danno erariale che la sentenza di primo grado ha ritenuto, prevalentemente, ascrivibile alla condotta del sindaco dell'epoca ...*Omissis*..., *sub specie* di:

-*danno indiretto*, conseguente alle condanne del Comune di San Giovanni Teatino al risarcimento del danno cagionato al dipendente comunale ...*Omissis*... per la dequalificazione professionale subita, ed originata dall'illegittimo provvedimento di revoca dell'incarico di comandante della Polizia municipale, sottoscritto dal citato sindaco, con conseguente mancata assicurazione al dipendente delle mansioni proprie della sua qualifica (per effetto della sentenza n. 311/2016 del Tribunale di Chieti, confermata dalla sentenza n. 250/2018 della Corte di Appello di L'Aquila, ed oggetto di due delibere del Consiglio comunale di riconoscimento della legittimità dei conseguenti debiti fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. a) del D.lgs. n. 267/2000 (delibere C.C. n. 32/2017

e 44/2018, rispettivamente per gli importi di euro 78.416,23 e di euro 10.748,00, queste ultime per le spese di lite del giudizio di appello);

-danno diretto: pari alla differenza retributiva mensile, per i 48 mesi di durata del demansionamento del dipendente, dalla categoria D1 alla categoria C3, ed erogata dal Comune per l'importo di euro 2.776,32.

L'appellante si duole del fatto che il primo giudice non abbia adeguatamente valutato le circostanze del caso concreto, non potendo addossarsi al sindaco dell'epoca alcuna responsabilità, per l'assenza degli elementi costitutivi della responsabilità erariale *sub specie* di nesso causale, danno erariale, colpa grave. Ciò anche alla luce della recente entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1, che, nel riformare il testo dell'art. 1 della legge n. 20/1994, avrebbe circoscritto la nozione di colpa grave, e presunto la buona fede degli organi politici, anche comunali, e comunque comportato la riduzione del danno (già ridotto ad euro 56.800,00 dal giudice territoriale, per effetto del riconosciuto concorso di altri, non specificati, soggetti) al 30% (e dunque ad euro 17.040,00).

La Procura generale, nell'atto di conclusioni, ha ritenuto non infondate le doglianze del ...*Omissis*....

Dopo la ricostruzione della categoria di inquadramento del dipendente, che il giudice territoriale non avrebbe compiutamente analizzato, l'Organo requirente ha rilevato che la revoca dell'incarico al ...*Omissis*... quale responsabile del servizio di Polizia locale sarebbe stata legittima, non potendosi ascrivere a causa del demansionamento, così come gli

“ulteriori comportamenti dedotti “ad colorandum” dell’illiceità del comportamento del ...*Omissis*...”, indicati nella sentenza di prime cure.

Il Collegio, nel prendere atto della sostanziale convergenza delle tesi prospettate dalla difesa del ...*Omissis*... e delle argomentazioni spese dalla Procura generale, osserva che, dalla lettura dei documenti di causa, emerge l’erroneità delle conclusioni a cui è pervenuto il giudice di primo grado, che, pur affermando l’autonomia del giudizio contabile rispetto al giudizio civile, ha, poi, recepito le motivazioni contenute nelle sentenze del giudice del lavoro, senza compiere i necessari approfondimenti con riferimento agli aspetti peculiari della responsabilità amministrativo-contabile.

Se è vero infatti che sussiste un danno per le casse comunali, sia diretto che indiretto, per effetto del riconoscimento di debiti fuori bilancio conseguenti alle condanne al risarcimento del danno disposte dal giudice civile in favore del dipendente illegittimamente demansionato ...*Omissis*..., è anche vero che detto danno non risulta, dai documenti in atti, ascrivibile alla condotta del sindaco dell’epoca ...*Omissis*..., come invece ritenuto dal giudice territoriale che lo ha condannato a risarcire una parte del riscontrato danno, per euro 56.800,00, oltre accessori.

In dettaglio si osserva che, quando era in carica la precedente amministrazione, il sindaco dell’epoca aveva conferito al dipendente ...*Omissis*... (istruttore direttivo, inquadrato in categoria D1) le funzioni dirigenziali quale comandante della Polizia municipale, ai sensi degli artt. 107 e 109, secondo comma, del D.lgs. n. 267/2000, norma,

quest'ultima, che lo consente poiché "Nei comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni di cui all'articolo 107, commi 2 e 3, fatta salva l'applicazione dell'articolo 97, comma 4, lettera d), possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione."

Per effetto di modifiche ai regolamenti comunali sugli uffici e servizi il posto di comandante è stato successivamente inquadrato in pianta organica in categoria D3 (funzionario), e il ...*Omissis*..., che di tale categoria era privo (non potendo rilevare in tal senso, come ha precisato la Procura generale, le mere progressioni economiche), ha continuato, anche dopo l'insediamento della nuova amministrazione a maggio 2011, a ricoprire le funzioni di comandante della Polizia municipale, per effetto di provvedimenti di proroga sottoscritti dallo stesso ...*Omissis*..., per limitati periodi di tempo, nelle more di una riorganizzazione dell'ente locale (decreto sindacale n. 26/2011; decreto n. 9/2012).

Pertanto, non essendo inquadrato nella categoria giuridica D3, il ...*Omissis*... non avrebbe potuto ambire a ricoprire stabilmente detto incarico, tant'è che, in esito a deliberazioni assunte dal Consiglio e dalla Giunta comunali, lo stesso Sindaco ...*Omissis*... sottoscrisse il provvedimento di revoca dell'incarico conferito al ...*Omissis*... di responsabile del servizio di Polizia locale (decreto n. 20/2012), che, come ha rilevato la Procura generale, deve, dunque, ritenersi non illegittimo, anche alla luce delle previsioni contenute nel CCNL del 31.03.1999 di

revisione del sistema di classificazione professionale relativo al comparto Regioni e Autonomie locali.

D'altro canto, lo stesso difensore del ...*Omissis*... ha rilevato che il provvedimento di revoca mai è stato dichiarato illegittimo, per l'assenza di impugnative dinanzi al competente giudice amministrativo.

Solo il giudice civile (nelle citate sentenze del Tribunale di Chieti e della Corte d'Appello di L'Aquila) ha ritenuto non adeguatamente motivato detto provvedimento, ma in quanto valutato nell'ambito di una più vasta serie di circostanze (dalle quali ha desunto l'intento persecutorio della nuova amministrazione, di cui il sindaco ...*Omissis*... era esponente) e comunque ai meri fini del risarcimento del danno che ad esso giudice compete.

Tuttavia, ai fini del giudizio amministrativo contabile, non rilevano gli ipotetici motivi personali (ovvero la riferita intenzione del sindaco ...*Omissis*... di rimuovere il ...*Omissis*..., in quanto legato alla precedente amministrazione, ed oggetto di deposizioni testimoniali), quanto le motivazioni che risultano dagli atti amministrativi, e dunque, nel caso in esame, la necessità, già in atti, di assegnare il posto di comandante della Polizia municipale a soggetto munito dei prescritti titoli di studio (qualifica corrispondente alla categoria giuridica D3).

Peraltro, le circostanze, concorrenti, riscontrate dal giudice civile come concausa del demansionamento sofferto dal ...*Omissis*..., e fatte proprie dal giudice territoriale, non risultano ascrivibili al comportamento del ...*Omissis*....

Sia la difesa dell'appellante che la Procura generale hanno infatti rilevato che non sussiste alcuna documentazione a sostegno della ascrivibilità delle dette circostanze "demansionanti" al ...*Omissis*..., aspetto di cui anche il giudice di prime cure ha, parzialmente, tenuto conto, laddove le ha addossate "anche ad altri soggetti".

Si tratta, infatti, di comportamenti che rientrano nell'attività gestionale degli uffici, e che dunque esulano dalle competenze del sindaco, o che possono trovare una giustificazione nei documenti in atti, ed in dettaglio:

- la mancata nomina nel luglio del 2012 del ...*Omissis*... a presidente della commissione di concorso per l'assunzione a tempo determinato di agenti di Polizia municipale: la nomina dei componenti della commissione è stata assunta con determinazione n. 51 del 19.6.2012 del Dirigente dell'Area finanziaria – Servizio bilancio e personale, e non risulta dunque ascrivibile al ...*Omissis*...;

- la promozione del sottotenente ...*Omissis*... che sarebbe stata disposta in assenza della proposta del ...*Omissis*..., in palese contrasto con la previsione di segno contrario contenuta nel regolamento comunale (art. 57): il provvedimento risulta tuttavia adottato in data 24.2.2012, ovvero quando il ...*Omissis*... esercitava le funzioni di responsabile del servizio di Polizia municipale in regime di *prorogatio* (intervallo tra i decreti sindacali n. 26/2011 e 98/2012) con le conseguenti limitazioni, in ordine agli atti adottabili, derivanti dalla legge (art. 3, secondo co., d. l. n. 293/1994), tra i quali, come ha rilevato la Procura generale, non sembra

possa rientrare la proposta di attribuzione del grado nei confronti degli addetti al servizio di Polizia locale;

- la stessa sentenza del giudice di Appello di L'Aquila riferisce poi, genericamente, che la "nuova amministrazione", avrebbe consentito al personale di grado inferiore di svolgere le mansioni del ...*Omissis*..., senza fare tuttavia alcun riferimento alla condotta del sindaco, mai indicato nei documenti come responsabile delle ulteriori condotte mobbizzanti assunte al rientro del ...*Omissis*... in servizio (privazione di una postazione di lavoro effettiva, affidamento di compiti meramente esecutivi).

Né potrebbe sostenersi che egli sarebbe stato tenuto a conoscere, anche per le dimensioni del comune, le problematiche relative ai comportamenti posti in essere dall'apparato amministrativo nei confronti del ...*Omissis*..., anche onde evitare una ingerenza nell'attività gestionale non consentita dalla legge, specie per le questioni in ordine alla gestione del personale.

In altri termini, come ha evidenziato la Procura generale "considerato che l'addebito di responsabilità amministrativa muove dall'erronea supposizione del carattere illegittimo ed ingiustificato della revoca, a firma del Sindaco ...*Omissis*..., dell'incarico di responsabile del servizio di P.M. attribuito dalla precedente amministrazione al ...*Omissis*... e solo in via provvisoria prorogato dall'odierno appellante, nelle more del procedimento di riorganizzazione, e che le summenzionate ulteriori circostanze sono state addotte a conforto e dimostrazione della volontà

del ...*Omissis*... di demansionare il ...*Omissis*..., è evidente come, ove si ritenga - così come sembra debba ritenersi - la legittimità della revoca disposta dal ...*Omissis*... e l'estraneità dello stesso a tali ulteriori circostanze, che non appaiono a lui ascrivibili, appare, quanto meno, dubbio il fondamento stesso dell'addebito posto a suo carico in relazione ai danni indiretti e diretti dedotti nella domanda risarcitoria proposta con l'atto introduttivo. “.

Non potendosi dunque, con la necessaria certezza, ascrivere alla condotta del sindaco ciascuno degli addebiti contenuti nella sentenza di prime cure, in conformità alle richieste della difesa del ...*Omissis*... e della Procura generale, deve disporsi la riforma della sentenza di prime cure.

7. Conclusivamente, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, il Collegio, in accoglimento dell'appello, ritiene che la sentenza di primo grado sia da riformare, con conseguente assoluzione dell'appellante ...*Omissis*....

Le spese di difesa seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando sull'appello presentato da ...*Omissis*..., nel giudizio iscritto al n. 61350 del registro di segreteria,

-accoglie l'appello, e per l'effetto riforma la sentenza di prime cure, nei termini di cui in motivazione;

-le spese di difesa sono liquidate in favore dell'appellante nell'importo di euro 3.000,00, oltre spese generali al 15%, IVA e Cpa se dovuti, e poste a carico del Comune di San Giovanni Teatino.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all'esito della Camera di consiglio del 29 gennaio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Beatrice MENICONI

IL PRESIDENTE

f.to Massimo LASALVIA

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 12/03/2026

IL DIRIGENTE

f.to Massimo BIAGI

DECRETO

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52, comma 2, del decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo del 10 agosto 2018, n. 101 28

DISPONE

che, a cura della Segreteria, sia apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto articolo 52, a tutela dei diritti dei soggetti interessati.

IL PRESIDENTE

f.to Massimo LASALVIA

Depositato in Segreteria il 12/03/2026

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi

In esecuzione del provvedimento collegiale, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo del 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo del 10 agosto 2018, n. 101, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati.

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi