



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. 85/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai seguenti magistrati:

Bruno Domenico Tridico Presidente

Stefano Grossi Giudice

Gianpiero Madeo Giudice (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

in ordine alla richiesta di rito abbreviato presentata da Daniela Cozzi, (C.F. CZZDNL64M51L103R), nata a Teramo il 18/08/1964, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovambattista Quintiliani (C.F. QNTGNN72P28L103D), elettivamente domiciliata presso il suo studio in Teramo Viale Giovanni Bovio, 29, all'indirizzo di posta elettronica certificata giovannibattista.quintiliani@pec-avvocatiteramo.it, ai sensi dell'art. 130 del Codice di Giustizia Contabile, nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 21142 del registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Abruzzo nei confronti, tra gli altri, dello stesso;

- visti gli atti di causa;

- vista l'istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, ai sensi dell'art. 130 d. lgs. n. 174/16, presentata

dalla difesa della convenuta Cozzi;

- uditi nella camera di consiglio del 10 febbraio 2026 il difensore della convenuta e il Vice Procuratore Generale Marco Di Marco, come da verbale al quale si rinvia.

Considerato in

FATTO

1. La Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha esercitato l'azione di responsabilità amministrativa, tra gli altri, nei confronti di Daniela Cozzi per un presunto danno erariale, pari a complessivi euro 482,32, cagionato alla Provincia di Teramo.

Alla stessa viene addebitata dalla Procura la condotta illecita consistita nell'abuso di contratti di lavoro flessibile e, in particolare, di contratti di collaborazione coordinata e continuativa (co.co.co.) con prestazione lavorativa di fatto equiparabile al lavoro subordinato. In concreto ad avviso della Procura la Dirigente Cozzi avrebbe prorogato e gestito i contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati tra la Provincia di Teramo e la („,Omissis...") al fine di fargli svolgere attività lavorativa nelle forme e nei contenuti propri di un lavoratore subordinato, violando così la normativa all'epoca vigente e nello specifico l'art. 7, comma 6, del Dlgs 165/2001 e l'art. 110 co.6 del Dlgs 267/2000 che consentivano il ricorso al conferimento di incarichi individuali solo nell'ipotesi in cui gli stessi avessero un alto contenuto di professionalità, ad esperti

di comprovata competenza per esigenze cui l'amministrazione non riuscisse a far fronte con il personale in servizio.

Tale condotta illecita avrebbe determinato a carico della Provincia un danno erariale in quanto a seguito della cessazione del rapporto di lavoro, (...Omissis...) ricorreva innanzi al Tribunale di Teramo al fine di vedere riconosciuta, l'illegittimità dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa succedutisi nel tempo prima di essere assunta a tempo determinato. Il giudizio si definiva in appello con il riconoscimento del diritto alla percezione della differenza retributiva con condanna alle spese di lite, accertando che i contratti co.co.co in realtà dissimulavano un rapporto di lavoro di tipo subordinato con conseguente condanna della Provincia a pagare le differenze retributive e il risarcimento del danno da precarizzazione.

Il giudizio si definiva con sentenza del Tribunale di Teramo n. 297/2019 che accoglieva parzialmente la domanda della ricorrente solo relativamente al capo riguardante il risarcimento danni derivante dalle proroghe illegittime del contratto di lavoro a tempo determinato, ma la Corte d'Appello dell'Aquila con sentenza n. 701/2020 riformava la suddetta pronuncia riconoscendo anche il diritto alla percezione della differenza retributiva con condanna alle spese di lite del doppio grado di giudizio, accertando che i contratti co.co.co in realtà dissimulavano un rapporto di lavoro di tipo subordinato. A

seguito della suddetta sentenza sono stati liquidati

(...*Omissis*...) a seguito di atto transattivo la somma di € 19.070,78 per differenze retributive, risarcimento danni e spese di lite.

A parere della Procura il pagamento di tali somme ha rappresentato un danno erariale per la Provincia di Teramo, pari a € 9.909,07, al netto di un parziale recupero tramite versamento dell'assicurazione dell'ente, riconducibile con un nesso di causalità diretta alla condotta illecita tenuta dalla dirigente Daniela Cozzi per € 482,32.

La condotta illecita avrebbe concorso alla causazione del danno sotto il profilo soggettivo a titolo di colpa grave, essendo stata caratterizzata, a dire della Procura, da violazioni di legge palesi, che il dirigente non poteva non conoscere. La Procura sostiene che l'assenza dei presupposti per il ricorso al contratto di collaborazione coordinata e continuativa, sarebbe stata evidente e facilmente rilevabile prima di tutto perché la continuità del rapporto (6 contratti per una durata di oltre 3 anni e mezzo) sarebbe chiaramente incompatibile con il lavoro autonomo legato normalmente ad un obiettivo specifico con un orizzonte temporale ben individuato e anche in quanto le modalità di gestione del rapporto sarebbero state caratterizzate proprio dal rispetto dell'orario di lavoro, dal potere di direzione del dirigente, dalla gestione dei permessi e ferie, tutti indici tipici del lavoro subordinato. A ciò si aggiungerebbe la circostanza che il

contenuto delle attività affidate alla lavoratrice sarebbe consistito in compiti amministrativi di rilevazione dati tra gli enti d'ambito e trasmissione all'Osservatorio regionale, assolutamente compatibili con le mansioni svolte normalmente dai dipendenti dell'ente. Pertanto, ad avviso della Procura, la violazione reiterata delle norme relative all'accesso e alla costituzione del rapporto di lavoro, la conoscenza delle numerose circolari della Funzione Pubblica che potevano efficacemente orientare l'azione amministrativa e la durata ed il numero dei rapporti di collaborazione integrerebbero pienamente i presupposti della colpa grave.

2. Con **memoria** depositata il 19 novembre 2025, si è costituita in giudizio la convenuta Daniela Cozzi ed ha chiesto il rigetto delle domande attoree, eccependo che le proroghe qualificate dalla Procura come: *".....abuso di contratti di lavoro con prestazione lavorativa di fatto equiparabile al lavoro subordinato..."* in realtà sarebbero state legittime e necessarie sulla scorta del fatto che le risorse e le esigenze erano del tutto esogene e temporanee rispetto ai compiti assegnati dalla legge all'Ente Provincia che non aveva adeguate risorse umane e finanziarie al proprio interno. Poi eccepisce la carenza dell'elemento soggettivo della colpa grave sul presupposto che non potrebbe esserle rimproverata la mancata indizione di un concorso pubblico, in quanto avrebbe scelto la procedura che era stata già utilizzata dai propri predecessori nel ruolo,

giustamente flessibile tanto quanto le risorse e le tempistiche richieste dalla Regione Abruzzo per l'esecuzione del *munus* affidato alla provincia di Teramo. Infine, si sostiene che, l'atto di citazione non dia prova del nesso di casualità, ovvero di consequenzialità diretta e immediata, tra la condotta commissiva od omissiva connotata da colpa grave e il danno finanziario subito dall'Ente, trattandosi quest'ultimo di evento prodotto senza alcun contributo di volizione da parte della convenuta.

3. La convenuta Cozzi ha altresì formulato in via preliminare, istanza di giudizio abbreviato e proponendo la definizione delle proprie pendenze mediante il versamento di una somma di euro 144,70, pari al trenta per cento della richiesta risarcitoria formulata dal Pubblico Ministero nei suoi confronti;

3. Il Pubblico Ministero, in data 19 novembre 2025, ha depositato in Sezione il proprio prescritto parere. Nella considerazione che nella fattispecie sottoposta all'esame del Collegio non ricorrono circostanze ostative all'accoglimento dell'istanza, non ravvisandosi, in particolare, il doloso arricchimento dei danneggianti ed essendo contenuta la somma da pagare nel limite del 30% della pretesa risarcitoria, l'Attore pubblico ha espresso parere favorevole sull'istanza di rito abbreviato come formulata dal convenuto.

4. Con Decreto del 25 novembre 2025 il Presidente della Sezione

Giurisdizionale per la Regione Abruzzo ha fissato l'udienza in camera di consiglio del 16 dicembre 2025 per la discussione sull'istanza di rito abbreviato.

5. A seguito dell'udienza camerale del 16 dicembre 2025, con Decreto n. 20/2025 questa Sezione ha accolto l'istanza di applicazione di rito abbreviato e, pertanto, la convenuta Cozzi Daniela è stata ammessa a definire la propria posizione previo pagamento, in unica soluzione, della somma di € 144,70 (euro centoquarantaquattro/70) in favore della Provincia di Teramo, inviandone prova alla segreteria della Sezione.

6. Il giudizio veniva conseguentemente rinviato, ex art.130, comma 7, D.lgs. n.174/2016, all'udienza camerale del 10 febbraio 2026 per consentire l'acquisizione in giudizio della prova dell'avvenuto pagamento.

7. In data 4 febbraio 2026 la Procura ha depositato memorie, fornendo considerazioni sull'impatto nel presente giudizio dell'entrata in vigore della legge 1/2026. Nello specifico ha precisato che il limite risarcitorio stabilito dall'art.1 comma 1 lett. a) n. 6, che prevede un doppio tetto alla condanna, avendo natura di norma sostanziale, non potrebbe trovare applicazione retroattiva, nonostante l'esplicita previsione di cui all'art.6 rubricato "*Disposizioni transitorie*" per cui la modifica normativa si applica a tutti i giudizi e procedimenti pendenti non definiti con sentenza passata in giudicato. Ulteriormente fa notare che le norme di carattere sostanziale non potrebbero trovare

applicazione nei giudizi relativi ai fatti antecedenti alla entrata in vigore della riforma, in quanto ciò comporterebbe una lesione del principio di prevedibilità del diritto, nonché una ingiustificata disparità di trattamento, per come sarebbe stato confermato da recentissima giurisprudenza della Corte di Cassazione, in cui si afferma che l'art. 2407, comma 2, del c.c. con cui si fissano limiti alla responsabilità del collegio sindacale non si applica ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore poiché andrebbe ad incidere su un effetto giuridico già integralmente maturato al momento della verifica del danno.

Analogamente la Procura afferma che va ritenuta non applicabile retroattivamente la norma processuale che prevede il litisconsorzio necessario con l'impresa assicuratrice, in quanto lo stesso risulta inscindibilmente legato all'obbligatorietà della polizza e, quindi, per un dato fattuale, considerato che l'obbligo assicurativo è sorto il 22 gennaio 2026 con l'entrata in vigore delle norme in questione. Anche perché un'eventuale polizza facoltativa non avrebbe le caratteristiche della polizza prevista dalla nuova norma, quantomeno per la mancata quotazione nel premio dell'obbligo di essere litisconsorte necessario nell'eventuale giudizio di responsabilità.

8. All'udienza camerale del 10 febbraio 2026, il Collegio ha preso atto del pagamento effettuato ed introitato dall'ente danneggiato a mezzo distinta di bonifico depositata presso la segreteria della Sezione giurisdizionale il 15 gennaio 2026, di cui è stata

possibile verificare la correttezza dell'Iban sulla base degli atti già acquisiti nel fascicolo del giudizio.

Ritenuto in

DIRITTO

La prima questione che si pone, come rappresentato dalla Procura nelle memorie depositate, riguarda l'applicazione del litisconsorzio necessario anche nell'ipotesi di stipula di polizze assicurative facoltative in data anteriore all'entrata in vigore della norma.

Il Collegio a riguardo ritiene che la nuova disposizione normativa abbia introdotto una regola con valenza retroattiva non solo perché avente natura processuale, ma anche in virtù di quanto sancito dall'articolo 6 della medesima legge. Il litisconsorzio necessario trova fondamento non nell'obbligatorietà della polizza, ma nella sua esistenza.

Conforta tale linea interpretativa la chiara formulazione dell'ultimo periodo del comma 4-*bis* citato, non direttamente correlato alla prima parte del medesimo comma (che prevede l'obbligo assicurativo per tutti i gestori di risorse pubbliche) in quanto non avente come *incipit* locuzioni che lo collegano alla prima parte del comma -del tipo "*nei suddetti casi*", ovvero "*nell'ipotesi in cui al periodo precedente*"- ma, al contrario, è riferito a tutti i "*procedimenti per i danni patrimoniali*" generalmente intesi. Pertanto, si ritiene che la regola processuale del litisconsorzio necessario debba valere oltre che

per le polizze assicurative obbligatorie, anche per quelle facoltative stipulate prima dell'entrata in vigore della norma.

Chiarito ciò, si pone all'attenzione del Collegio la questione della compatibilità con il rito abbreviato di iniziative d'ufficio volte ad accertare l'esistenza di una polizza assicurativa, determinanti un rilevante rallentamento dell'iter di definizione del giudizio, nell'ipotesi in cui dagli atti del fascicolo non risulti l'esistenza di alcuna polizza e le parti non abbiano sollevato alcuna questione relativa all'esistenza di tale assicurazione, né vi siano richieste specifiche al riguardo.

Sul punto, il Collegio ritiene che, qualora ricorrano le circostanze predette, iniziative d'ufficio volte ad appurare l'esistenza di imprese di assicurazione contraenti con il convenuto di polizze a copertura di danni erariali siano incompatibili con la speciale natura e funzione del rito abbreviato e, in ultima analisi, con l'interesse specifico di parte convenuta e dell'ordinamento, consistente nella celerità di definizione e nell'evitare un'eventuale decisione di condanna, nella funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e nell'incameramento certo e immediato del *quantum* risarcitorio.

La celerità e speditezza, in particolare, è prerogativa fondante del giudizio abbreviato. La previsione di un rito sommario, accelerato e deflattivo del contenzioso ha come obiettivo primario quello di garantire una risoluzione rapida e tempestiva delle controversie, evitando dilazioni processuali.

Pertanto, pare evidente che se il Collegio, a fronte di un'ipotesi di litisconsorzio necessario non risultante dagli atti del fascicolo, rallentasse la definizione della controversia con un'iniziativa d'ufficio, rinviando la camera di consiglio per accertare l'esistenza di un'eventuale assicurazione neanche invocata da colui che, teoricamente, sarebbe interessato a chiamarla in causa, finirebbe per contrastare proprio quella finalità di celerità e speditezza di cui si è detto.

Bisogna tenere presente che il rito abbreviato si configura come uno strumento di semplificazione e a cognizione sommaria, nel quale, in presenza dei presupposti prescritti dall'art. 130 c.g.c., la scelta effettuata dal convenuto e il parere concorde del pubblico ministero assumono un rilievo centrale ai fini del decidere. Appare evidente, quindi, che la predetta ipotetica iniziativa d'ufficio del Collegio giudicante – si ripete, in assenza di risultanze processuali sull'eventuale esistenza di polizze, di questioni poste dalle parti in merito ovvero di specifiche richieste – si porrebbe in palese contrasto con le menzionate finalità del rito abbreviato.

Queste considerazioni valgono tanto più nel caso di specie in cui la parte ha già effettuato il pagamento delle somme dovute, estinguendo l'obbligazione e, dunque, definendo la controversia dal punto di vista sostanziale. Ritardare la definizione formale del giudizio, allorquando, lo stesso è già definito sostanzialmente, sarebbe una decisione contraria ai principi,

prima esposti, fondanti il rito abbreviato e a quelli di economia processuale.

Precisato quanto sopra, il Collegio evidenzia che l'art.130, comma 1, del codice della giustizia contabile prevede che *“In alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l’incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all’erario, il convenuto in primo grado, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, può presentare, a pena di decadenza nella comparsa di risposta, richiesta di rito abbreviato alla sezione giurisdizionale per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione”*.

I successivi commi 6 e 7 prevedono inoltre che *“Il collegio, con decreto in camera di consiglio, sentite le parti, delibera in merito alla richiesta, motivando in ordine alla congruità della somma proposta, in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e dell’entità del danno.... In caso di accoglimento della richiesta, il collegio determina la somma dovuta e stabilisce un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento. Ove non già fissata, stabilisce l’udienza in camera di consiglio nella quale, sentite le parti, accerta l’avvenuto tempestivo e regolare versamento, in unica soluzione, della somma determinata”*.

Il comma 8 statuisce infine che *“il collegio definisce il giudizio*

con sentenza provvedendo sulle spese”.

Il comma 9 definisce espressamente “*non impugnabile*” la sentenza pronunciata in primo grado.

Nel caso di specie, l'intervenuta ammissione del convenuto al rito abbreviato è stata puntualmente seguita dal tempestivo pagamento della somma agevolata fissata nel Decreto n. 19/2025. Deve essere pertanto dichiarata la definizione del giudizio abbreviato nei confronti della convenuta Cozzi Daniela, ai sensi dell'art.130, comma 8, c. g. c. Si ritiene, all'esito del giudizio, di poter dichiarare la compensazione delle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, definitivamente pronunciando,

DICHIARA

DEFINITO, ex art.130, comma 8, c. g. c., il giudizio abbreviato nei confronti di Cozzi Daniela.

Spese compensate.

Il Collegio, ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52, d.lgs. n. 196/2003, recante il “Codice in materia di protezione dei dati personali”, a tutela della riservatezza dei soggetti estranei al presente giudizio, dispone che a cura della Segreteria venga apposta l'annotazione di cui al comma 3 di detto art. 52 nei riguardi dei predetti soggetti.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in L'Aquila, all'esito della Camera di consiglio del

10 febbraio 2026.

Il giudice relatore

Il Presidente

(Gianpiero Madeo)

(Bruno Domenico Tridico)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

In esecuzione del su esteso provvedimento, ai sensi dell'art. 52,
d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in caso di diffusione omettere le
generalità e gli altri dati identificativi dei terzi citati nel decreto.

Depositato in segreteria il 18/02/2026

Il Direttore della segreteria

f.to Dott.ssa Antonella Lanzi