



REPUBBLICA ITALIANA SENT. N. 95/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai seguenti magistrati:

Bruno Domenico Tridico - Presidente

Andrea Liberati - Giudice

Gianpiero Madeo - Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **21155** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo della Corte dei conti, PEC: abruzzo.procura@corteconticert.it

attore

nei confronti di

1. Pasquale D'Ermilio, DRMPQL51A06D209D, nato a Cupello (CH) il 06/01/1951 e residente a Vasto (CH) in Via S. Michele n. 60, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'Avv. Luigi Carmine Masciulli, domicilio digitale luigi.masciulli@pec.ordineavvocativasto.it, da cui è rappresentato e difeso come da procura in atti;

2. Vincenzo Marcello, MRCVCN51L04E372Z, nato a Vasto (CH) il 04/07/1951 ed ivi residente in Corso Plebiscito n. 55, rappresentato e difeso, come da procura in atti, dagli Avv.ti

Giuseppe Gileno e Nicola Muratore, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo a Vasto (CH) in Via Alfieri 11, domicilio digitale giuseppe.gileno@pec.ordineavvocativasto.it.

Convenuti

- esaminati gli atti e i documenti di causa;
- uditi nella pubblica udienza del 13 gennaio 2026 il S.P.G. Maria Ciani per la Procura, l'Avv. Luigi Carmine Masciulli per il convenuto Pasquale D'Ermilio, e l'Avv. Giuseppe Gileno per il convenuto Vincenzo Marcello.

FATTO

La Procura contesta un'ipotesi di danno erariale indiretto subito dal Comune di Vasto, derivato dal pagamento di € 484.980,00 per spese di lite e interessi legali sulla somma riconosciuta dalla Corte di Appello dell'Aquila, con pronuncia n. 1634/2022, come un legittimo credito vantato dalla società ...” *Omissis...*” srl nei confronti del Comune a seguito della fornitura di energia elettrica, destinata all'illuminazione pubblica, relativamente al periodo decorrente da marzo a dicembre 2013.

Tale danno erariale sarebbe derivato dal mancato tempestivo pagamento delle fatture emesse dalla società fornitrice senza svolgere alcun approfondimento tecnico sull'effettiva debenza delle somme e dall'immotivata opposizione al decreto ingiuntivo n. 132 del 27 maggio 2016, emesso dal Tribunale ordinario di Vasto, per il pagamento del suddetto credito a favore di ...” *Omissis...*” spa, cessionaria del credito.

Nel merito, la Procura ritiene che il Comune avrebbe dovuto liquidare tempestivamente tali fatture in quanto non sussistevano, all'epoca dei fatti, legittimi motivi per evitare il pagamento ovvero per procedere all'opposizione avverso il citato decreto ingiuntivo. Infatti, la mancata tempestiva emissione del provvedimento di liquidazione delle fatture non risulterebbe fondata su alcun riscontro o accertamento tecnico svolto dal Comune, ma solo su diverse pretestuose eccezioni relative all'esatta debenza delle somme richieste, sollevate successivamente, allorquando nel 2016 è stata fatta opposizione al Decreto ingiuntivo.

Il Comune ha sostenuto di non aver provveduto al pagamento delle fatture per la mancata condivisione dei criteri di calcolo utilizzati per la determinazione degli aggiornamenti del canone originariamente stabilito con la procedura di gara e, nello specifico, per una supposta discrasia tra quanto comunicato dalla società fornitrice del servizio quale ammontare del canone aggiornato rispetto all'annualità 2013 e quanto effettivamente fatturato. Questa ricostruzione del Comune, però, ad avviso della Procura, non è stata supportata da alcun accertamento tecnico, trovando così ampia confutazione nei due gradi di giudizio e, in particolare nella CTU disposta dal Tribunale dell'Aquila, in cui i periti hanno accertato l'effettiva debenza delle somme richieste e fatturate da ...” *Omissis...*” srl, ritenute perfino inferiori a quanto effettivamente dovuto, senza che il

Comune fosse stato in grado di fornire in giudizio alcun elemento circostanziato per confutare la CTU.

Ulteriormente, in merito alla decisione di proporre opposizione al decreto ingiuntivo, risulterebbe irregolare l'iter seguito.

Infatti, in riscontro ad una precisa richiesta istruttoria avanzata dalla Procura, il Comune di Vasto ha comunicato che, da verifiche effettuate, la relazione del Dirigente di Settore, così come prevista dall'art. 7, comma 2, del regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura comunale, non era presente agli atti, così come non vi era alcuna corrispondenza intercorsa tra il Dirigente di Settore e l'Avvocato assegnatario del fascicolo.

Dunque, nel 2016, allorché il Comune ha ricevuto la notifica del decreto ingiuntivo, si è proceduto con l'opposizione senza che il Dirigente di settore pro tempore avesse espresso il proprio parere in merito ai fatti dai quali era scaturito il contenzioso.

Secondo la ricostruzione accusatoria la mancata tempestiva emissione del provvedimento di liquidazione delle fatture sarebbe da addebitare all'Arch. Pasquale D'Ermilio, che aveva nel 2013 l'incarico di direzione del V° Settore Urbanistica, all'interno del quale, era incardinato il Servizio manutenzioni, che aveva la responsabilità di provvedere alla liquidazione della spesa. Infatti, proprio nell'arco temporale in cui il D'Ermilio ha svolto tale incarico, da gennaio 2013 a settembre 2014, il Comune avrebbe deciso di non saldare le fatture della ...”
Omissis...” S.r.l. per il periodo in questione.

Ulteriormente non vi sarebbero dubbi sul fatto che il Responsabile dei Servizi manutentivi, era, *illo tempore*, il soggetto competente a pronunciarsi sulla sussistenza, o meno, dei presupposti legittimanti la liquidazione delle spese per il servizio di pubblica illuminazione. La circostanza è stata confermata dal Comune di Vasto, con una nota acquisita agli atti della Procura, prot. n. 706 dell'11 marzo 2025, in cui è precisato che nel periodo marzo-dicembre 2013, il Servizio competente alla ricezione delle fatture risultava essere il Servizio Amministrazione e Finanza, incardinato nel Settore I (Servizi Interni), che a sua volta, dopo averle registrate nel sistema di gestione, provvedeva ad inviare le stesse al Servizio competente (Servizi Manutentivi), incardinato nel Settore V (Urbanistica), per la predisposizione dell'atto di liquidazione. Successivamente, il predetto atto di liquidazione unitamente alla fattura veniva rinviato al Servizio Amministrazione e Finanza per il mandato di pagamento. Il tutto come prescritto dal regolamento sul funzionamento degli uffici e servizi approvato con deliberazione di Giunta comunale n.61 del 20 marzo 2013.

Dunque, ad avviso della Procura, ricevute le fatture, l'Arch. D'Ermilio avrebbe dovuto riconoscere l'esistenza dei richiamati presupposti di fatto e di diritto, disponendo la pronta liquidazione delle fatture, invece di decidere in senso opposto senza accertare l'effettiva mancanza dei requisiti della liquidità

ed esigibilità.

Diversamente la condotta dannosa consistita nell'ingiustificata opposizione al Decreto ingiuntivo del 2016 sarebbe riconducibile all'agire gravemente colposo del Dott. Vincenzo Marcello a cui con decreto sindacale n. 13 del 14 luglio 2014, il Comune di Vasto ha conferito l'incarico di Direzione del Servizio di staff dell'Avvocatura comunale. In concreto, nel momento in cui il Comune ha deciso di proporre opposizione al decreto ingiuntivo, il Dott. Marcello era il Dirigente del Servizio Avvocatura, ufficio, a parere della Procura, competente a valutare la sostenibilità della decisione di resistere in giudizio.

Tale conclusione sarebbe confermata dalla determinazione dirigenziale n. 100 dell'8 giugno 2016, in cui risulta che il Dirigente del Servizio Avvocatura, di fatto, ha determinato di proporre opposizione al decreto ingiuntivo in questione per tutelare le ragioni dell'Ente.

In merito all'elemento soggettivo, la Procura sottolinea che, secondo la costante giurisprudenza contabile, agire in opposizione ad un decreto ingiuntivo con la consapevolezza di non avere alcuna prova delle proprie asserzioni è elemento valido per condannare l'opponente.

La scelta compiuta dagli amministratori sarebbe stata, quindi, palesemente irragionevole, arbitraria e illegittima alla stregua dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, recati in via generale dall'art 1 della L. n.

241/1990, in attuazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Con riferimento al riparto la Procura ha ritenuto medesimo l'apporto causale al danno dei due convenuti, quantificandolo nella misura del 50% ciascuno.

In data 20 dicembre 2025 si è costituito il convenuto Marcello Vincenzo, sostenendo, *in primis*, la non riferibilità allo stesso della decisione di resistere in giudizio, in quanto non solo non avrebbe preso parte all'istruttoria della pratica, ma neppure all'iniziativa processuale assunta autonomamente dall'Organo di governo dell'Ente, d'intesa con il Dirigente dell'Ufficio Servizi manutentivi, il solo, peraltro, a conoscenza sia dello stato che degli sviluppi della procedura e in grado di esprimere le valutazioni circa l'opportunità, le ragioni e i presupposti della vertenza, unitamente all'avvocato assegnatario del fascicolo, che ha gestito l'istruttoria preordinata al contenzioso, valutando la strategia da assumere in giudizio e le probabilità di successo.

Infatti, ad avviso delle difese, la decisione di opporsi al decreto ingiuntivo sarebbe stata, all'esito dell'istruttoria, assunta direttamente, nella sua piena discrezionalità e autonomia, dall'Amministrazione nella persona del Sindaco in carica all'epoca, trattandosi di competenza riservata per legge e per Statuto allo stesso. Pertanto, si sostiene che l'avv. Marcello con la determina dirigenziale, richiamata dalla Procura, non avrebbe mai potuto autorizzare il Sindaco a stare in giudizio, ma si

sarebbe limitato a rendere palese la volontà dell'Ente di essere parte attiva della vertenza e ad individuare l'avvocato dell'ufficio al quale affidare l'incarico di difenderne le ragioni in giudizio, stabilendo le modalità per il relativo impegno di spesa. Tale circostanza sarebbe comprovata dal fatto che la determina non recherebbe alcun apprezzamento circa l'opportunità della lite, la fondatezza e sostenibilità in giudizio dell'azione, né una valutazione degli interessi sottesi all'azione medesima.

Si eccepisce, ancora, che il Responsabile dell'Ufficio legale del Comune aveva solo compiti di natura gestionale-amministrativa e di coordinamento dell'Avvocatura, mentre le scelte tecniche erano affidate all'avvocato assegnatario del fascicolo. Tali affermazioni troverebbero conferma anche nella relazione informativa, a firma del Segretario Generale dell'Ente, acquisita in sede istruttoria dalla Procura, che sarebbe stata completamente travisata e fraintesa dall'organo inquirente, essendosi inteso il termine "*Avvocatura Comunale*", adoperato in detta relazione in forma impersonale, come riferito al dott. Marcello Vincenzo, anziché all'avvocato ..." *Omissis...*" assegnatario del fascicolo.

Ulteriormente si eccepisce che erroneo e infondato sarebbe anche l'altro presupposto della contestata responsabilità erariale e nello specifico l'asserita mancanza di validi motivi di opposizione. Infatti, per le difese, la scelta fatta dal Comune, nell'intendimento di curare i suoi interessi, di intraprendere

un'azione giudiziale ovvero di resistere a quella intentata da altri atterrebbe alla sfera della propria discrezionalità, e quindi, di per sé, sarebbe insindacabile ai sensi dall'art. 3, comma 1, punto 1, lett. a) del D.L. n. 543/1996, conv. in L. n. 639/1996.

Dunque, il giudice contabile potrebbe sindacare solo una condotta che, in relazione al caso concreto, sia qualificabile come imprudente, avventata o ingiustificata, che si tradurrebbe nei fatti in esame in un'ipotesi di lite temeraria e, cioè, a una condotta processuale avventata, che non sarebbe certo riscontrabile nei fatti contestati dalla Procura, considerato che l'opposizione al decreto ingiuntivo risulterebbe supportata da una specifica consulenza tecnica di parte, nonché dalla intervenuta pregressa favorevole definizione transattiva in analogo giudizio con la ...” *Omissis...*”, cessionaria di altro credito da parte di ...” *Omissis...*” srl per l'anno 2014.

Inoltre, si afferma che sarebbe anche evidente l'erroneità della decisione della Corte d'Appello, laddove, a differenza del Tribunale, ha ritenuto valida ed efficace nei confronti del Comune di Vasto la cessione del credito azionato, benché non fosse stata accettata dallo stesso. La Corte di appello sarebbe incorsa in un palese errore nella ricostruzione della fattispecie concreta e, quindi, nella scelta della norma da applicare, individuata nell'art. 26 della L. n. 109/1994, in realtà valevole solo per gli appalti di lavori e non anche per gli appalti di servizi e, tanto meno, per le concessioni di servizi pubblici, anziché alla

disciplina speciale dettata dagli artt. 69 e 70 del R.D. n.

2440/1923, norma sicuramente applicabile agli enti locali.

Ad esito di tali considerazioni sarebbe, a parere delle difese, evidente l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta contestata al convenuto Marcello, considerando anche le incertezze interpretative e applicative delle norme succedutesi in relazione alla cessione di crediti nei confronti della P.A. derivanti da contratti di appalto in corso, nonché da quelle legate alla clausola di aggiornamento e adeguamento del canone.

Infine, in via subordinata si fa rilevare che la domanda della procura nei confronti dell'avvocato Marcello sarebbe erronea e infondata anche per ciò che concerne il *quantum debeatur*, poiché il preteso danno, commisurato ai maggiori interessi, è stato ripartito in maniera indistinta, nella misura del 50% tra i due convenuti, senza distinguere tra quelli maturati ante e post opposizione e, per questi ultimi, tra quelli maturati nel corso del giudizio di 1° grado e quelli maturati nel corso del giudizio di appello. Infatti, a dire delle difese, al Marcello potrebbero essere addebitati soli gli interessi maturati dal momento in cui è stata proposta opposizione al decreto ingiuntivo fino alla data in cui la sentenza è stata appellata, in quanto non era suo compito provvedere alla liquidazione delle fatture e non è stata sua la decisione, perché nel frattempo andato in pensione, di coltivare il contenzioso anche in appello. S'imporrebbe, dunque, una

rimodulazione dell'addebito, per un importo complessivo determinato, tramite calcoli ben dettagliati nella memoria, in complessivi € 176.581,51, la cui quota di responsabilità, quantificata dalla Procura nel 50%, andrebbe poi ripartita anche con gli altri soggetti responsabili, da individuare:

- nel Dirigente dell'Ufficio Servizi e Manutenzione che ha sostituito il convenuto D'Ermilio
 - nel Sindaco in carica all'epoca, che ha disposto per l'opposizione del Decreto ingiuntivo;
 - nell'avvocato del Comune assegnatario del fascicolo;
- residuando così a suo carico una contestazione nella misura non superiore a € 22.072,68.

Pertanto, ha concluso chiedendo in via istruttoria di ammettere prova per testi a supporto delle proprie tesi difensive, in via principale il rigetto della domanda della Procura per insussistenza dei presupposti costitutivi dell'asserita responsabilità e in via subordinata la rideterminazione del *quantum*.

Il convenuto D'Ermilio Pasquale si è costituito in giudizio con memoria depositata il 12 gennaio, tardivamente rispetto al termine fissato dall'art. 90 del c.g.c., affermando fin da subito la sua estraneità ai fatti contestati. Infatti, sostiene di non aver mai avuto conoscenza delle suddette fatture se non nel momento in cui gli è stato notificato l'invito e dedurre, e questo perché, in realtà, all'epoca dei fatti in contestazione l'incarico in

materia per procedere a impegni e liquidazioni di spesa con relativi pagamenti era stato affidato al geometra ...” *Omissis...*” , a cui era riconducibile la titolarità della posizione organizzativa relativa al settore IX e che era destinatario delle missive trasmesse da ...” *Omissis...*” srl al Comune. Inoltre, si evidenzia che tutte le determine relative all’impegno e alla liquidazione di somme aventi ad oggetto “*Servizio di gestione integrata ed interventi di ammodernamento tecnologico finalizzati al risparmio energetico dell’impianto di pubblica illuminazione comunale*” venivano firmate del geometra ...” *Omissis...*” e solamente vistate dal D’Ermilio.

Si ribadisce, ancora, nella memoria, contestando le affermazioni della Procura, di non aver mai avuto interlocuzioni relative al pagamento delle suddette fatture con alcuna articolazione del Comune e che la nota a firma del segretario comunale in cui si spiegano i motivi del mancato pagamento è riferita al periodo successivo alla notifica del decreto ingiuntivo. La circostanza sarebbe provata dal fatto che, sostanzialmente, la nota del Comune ripercorrerebbe pedissequamente l’atto di opposizione al decreto ingiuntivo.

Successivamente si eccepisce l’inefficacia del giudicato rispetto all’Arch. D’Ermilio, in quanto lo stesso non è stato chiamato a partecipare all’iter giudiziario che ha interessato il Comune con impossibilità dello stesso di fa valere ragioni aggiuntive rispetto a quelle avanzate dall’avvocatura comunale.

Conseguentemente conclude chiedendo, in via principale, il rigetto della domanda della Procura per assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave e, in via subordinata, la rideterminazione della pretesa erariale in maniera proporzionale al periodo marzo/aprile 2013-dicembre 2013.

All'udienza del 13 gennaio 2026, come da verbale in atti, il Pubblico Ministero Maria Ciani si è riportato all'atto introduttivo del giudizio, chiedendo il rigetto delle eccezioni sollevate dalle parti convenute e l'accoglimento integrale della domanda.

Nello specifico ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 50 c.2 TUEL, la rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio, spetta al Sindaco, mentre la decisione tecnica di promuovere o resistere a un'azione giudiziaria è affidata alla dirigenza o alla Giunta, secondo quanto previsto dallo statuto e dai regolamenti comunali. Ha contestato l'affermazione per cui il Marcello avrebbe svolto l'incarico dell'Ufficio Avvocatura limitatamente alla parte amministrativa, richiamando la determinazione dirigenziale n. 100 dell'8 giugno 2016 del Servizio Avvocatura.

In merito all'eccezione, secondo cui la scelta di opporsi al decreto ingiuntivo sarebbe stata discrezionale e quindi insindacabile dalla Corte dei conti, ha rammentato che la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che le decisioni amministrative sono sindacabili nei loro limiti esterni, specie quando comportano possibili ripercussioni sul patrimonio pubblico.

Ha ribadito che le condotte dei convenuti sarebbero state connotate da colpa grave.

Infine, si è opposta all'ammissione della prova per testi, ritenendola inutile in quanto i fatti rilevanti per la decisione sarebbero già provati dagli atti presenti nel fascicolo processuale e ha ribadito la richiesta di condanna dei convenuti in modo conforme all'atto di citazione

L'avv. Masciulli è intervenuto in udienza per il convenuto Pasquale D'Ermilio ribadendo l'assenza di responsabilità nel danno erariale a lui contestato. Ha sostenuto che il suo assistito di fatto non è mai venuto a conoscenza delle fatture rimaste insolute e che non è presente agli atti nessuna prova della trasmissione delle fatture al suo Settore. Ha, ulteriormente, argomentato sulla circostanza che il responsabile del Servizio manutenzioni era Ignazio ...” *Omissis...*”, che gestiva e curava il rapporto contrattuale con la società ...” *Omissis...*” srl, come da documentazione in atti.

L'avv. Gileno è intervenuto in udienza per il convenuto Marcello Vincenzo ribadendo quanto già esposto nella memoria di costituzione in giudizio. In particolare, ha evidenziato che la decisione di proporre opposizione al decreto ingiuntivo fu assunta dal Sindaco del Comune di Vasto, il quale aveva conferito apposito mandato all'avv. ...” *Omissis...*”, che non ha espresso alcuna ragione di dissenso all'opposizione. Ha ribadito che la responsabilità erariale si sarebbe potuta configurare solo

in ipotesi di lite temeraria, cioè palesemente infondata, circostanza non ricorrente nel caso di specie. Ulteriormente ha sostenuto che la Corte d'Appello avrebbe errato nel riconoscere l'opponibilità al Comune della cessione dei crediti in questione. In conclusione, ha chiesto il rigetto della domanda della Procura e in subordine, la riduzione del quantum contestato secondo i conteggi allegati in memoria e, in via istruttoria, ha insistito per l'ammissione della prova testimoniale.

Successivamente il Procuratore ha effettuato delle brevi repliche e gli Avv.ti Masciulli e Gileno delle contro-repliche, sostanzialmente ribadendo quanto già esposto nei propri scritti e nel proprio intervento in udienza.

Al termine delle contro-repliche, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Non essendoci questioni pregiudiziali o preliminari da scrutinare il Collegio può soffermarsi direttamente sulle richieste istruttorie e poi sul merito.

1. L'istanza probatoria, effettuata dalle difese dell'Avv. Marcello Vincenzo, consistente nell'ammettere prova per testi sulle circostanze esposte nella memoria difensiva, deve essere respinta ex art. 96 del c.g.c. perché irrilevante al fine del decidere. Infatti, si chiede di ascoltare come testimoni il segretario generale dell'ente all'epoca dei fatti e l'Avvocato incaricato di predisporre l'atto di opposizione al decreto

ingiuntivo su questioni riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'avvocatura comunale, che, però, erano chiaramente disciplinate dall'apposito regolamento, acquisito agli atti. È di tutta evidenza che l'assunzione di una prova testimoniale, riguardo a circostanze già dettagliatamente disciplinate da un atto presente nel fascicolo del giudizio, risulta del tutto inutile e priva di valore aggiunto. Il regolamento in questione costituisce una fonte primaria e indiscutibile di prova, che ha la funzione di chiarire con certezza i fatti rilevanti. L'ammissione di una testimonianza, in questo caso, non farebbe altro che sovrapporre una dimensione interpretativa e soggettiva, che non può aggiungere nulla di significativo al quadro probatorio acquisito. Infatti, l'accertamento richiesto al Collegio riguarda la verifica di una discrepanza tra il comportamento che il convenuto avrebbe dovuto tenere in base alle norme primarie e regolamentari vigenti al tempo e quello effettivamente tenuto, riscontro compiutamente eseguibile sulla base del materiale documentale acquisito agli atti, rendendo quindi superfluo e inutile l'assunzione di prove testimoniali.

2. Nel merito la richiesta risarcitoria della Procura non può essere accolta, in quanto la condotta contestata ai convenuti non risulta supportata dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

2.1 Per quanto riguarda il convenuto Pasquale D'Ermilo la Procura contesta allo stesso, quale responsabile all'epoca dei

fatti del Settore V – Urbanistica presso cui era incardinata l'unità operativa complessa Servizi manutentivi, di aver omesso la liquidazione delle fatture per la fornitura di energia elettrica emesse dalla società ...” *Omissis...*” srl nel periodo decorrente da marzo a dicembre 2013, con una condotta gravemente colposa, in quanto caratterizzata da totale inerzia.

Non vi sono dubbi, come afferma la Procura, che la responsabilità di procedere al pagamento delle fatture stava in capo al responsabile dell'unità operativa Servizi manutentivi. Questo perché il regolamento di contabilità affidava l'impegno e la liquidazione della spesa in capo al responsabile del settore competente, mentre il regolamento degli uffici e dei servizi prevedeva che la suddetta unità operativa curava i rapporti con le ditte fornitrici di impianti tecnologici, tra cui quelle che fornivano l'energia elettrica. Ulteriormente il Comune con nota a firma del segretario comunale ha confermato che la responsabilità della decisione sul pagamento delle fatture stava in capo al responsabile di tale servizio.

Parimenti risulta in modo pacifico dagli atti che Pasquale D'Ermilio è stato nominato Dirigente del V Settore “Urbanistica”, con decreto sindacale n. 61 del 9 gennaio 2013 e che ha ricoperto questo ruolo fino a settembre 2014, rimanendo di fatto inerte a fronte dell'emissione delle fatture.

Alla luce di questo quadro fattuale il Collegio è stato chiamato a valutare se tale inerzia potesse essere ricondotta alla

responsabilità del dirigente Pasquale D'Ermilio, a mezzo di una condotta illecita connotata da colpa grave.

In via preliminare giova ricordare che per ormai consolidata giurisprudenza contabile la colpa grave, che all'epoca dei fatti costituiva la soglia minima di imputabilità della responsabilità amministrativa, da accertarsi ex ante, in concreto e in termini normativi, consiste nell'errore professionale inescusabile derivante da una violazione di legge, da intendersi in senso ampio, ovvero fondata su imperizia, negligenza e imprudenza.

L'accertamento della sussistenza della colpa grave presuppone l'esistenza di una regola normativa di condotta dell'*agere* pubblico e la verifica della sua conoscenza o conoscibilità da parte dell'agente pubblico così come delle condizioni di operatività nelle quali quest'ultimo ha operato (cfr. C. conti, ex multis: Sez. giur. Emilia-Romagna, sent. n. 207/2021 e Sez. giur. Umbria, sent. n. 67/2019). A tal proposito la consolidata giurisprudenza contabile ha individuato alcuni profili contenutistici e tipologici della sussistenza della colpa grave nella *“grave e marchiana leggerezza e superficialità”*, nella *“macroscopica violazione delle norme”*, nella *“sprezzante trascuratezza dei propri doveri”*, nell' *“assoluta inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza e nella patente disaffezione per le vicende della cosa pubblica)* (cfr. C. conti, Sez. II App., sent. n. 234/2025 e giurisprudenza ivi richiamata).

In sintesi, la colpa grave si concretizza quando un comportamento del pubblico dipendente o dell'amministratore è talmente lontano dagli standard di diligenza ordinaria da risultare inaccettabile nel contesto della funzione pubblica.

Da ultimo bisogna tenere conto anche della Legge 1/2026 che ha introdotto una definizione di colpa grave prevedendo che *“costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento”*.

Sulla base di tali coordinate normative e giurisprudenziali il Collegio evidenzia, in primo luogo, che per valutare la condotta di un Dirigente bisogna tenere presente che lo stesso è chiamato a coordinare e monitorare le attività svolte dai responsabili dei servizi, assicurandosi che queste attività siano allineate con le linee guida generali e gli obiettivi strategici dell'organizzazione. Ciò implica che il dirigente non si limita a una supervisione passiva, ma deve essere attivamente coinvolto nel controllo dell'efficacia e dell'efficienza del lavoro svolto dai suoi collaboratori.

Ogni servizio all'interno del settore è, a sua volta, guidato da un responsabile che ha il compito di gestire operativamente e quotidianamente le attività di un gruppo o di un'area specifica. Tuttavia, il dirigente è il punto di riferimento per assicurarsi che

il responsabile del servizio attui le direttive in modo corretto, conforme alle normative e rispettando gli standard previsti. Per essere più concreti, il dirigente deve essere in grado di monitorare vari aspetti legati all'operato dei responsabili dei servizi, quali performance e risultati, conformità alle normative, gestione delle risorse e gestione delle problematiche. La vigilanza sull'operato dei responsabili dei Servizi è anche un atto di prevenzione e responsabilità. Infatti, un controllo regolare permette di intercettare tempestivamente eventuali inefficienze o problematiche che potrebbero compromettere l'efficacia del settore.

Dunque, è evidente che il D'Ermilio quale responsabile del settore V – Urbanistica aveva l'obbligo di vigilare sull'operato del Servizio manutenzioni sia in generale sulla base delle disposizioni di cui all'art 21 del D.lgs 165/2021, il quale fissa in capo al Dirigente un dovere di vigilanza sul personale assegnato ai propri uffici, che nello specifico sulla base delle disposizioni di cui all'art. 23 del regolamento degli Uffici e dei Servizi, all'epoca vigente nel Comune di Vasto, che gravava il Dirigente di Settore dell'onere di:

- indirizzare e coordinare le attività dei responsabili dei Servizi e/o delle unità organizzative appartenenti al Settore;
- avocare a sé, in caso di urgenza ed indifferibilità, le funzioni e le mansioni attribuite al responsabile di posizione organizzativa e l'adozione e/o l'emanazione dei singoli atti e

provvedimenti, attribuiti alla competenza del proprio settore e sostituirsi agli stessi in caso di inadempienza o di assenza temporanea.

Ciò detto, il Collegio tiene a precisare, però che la responsabilità del dirigente non può essere illimitata o totale. È chiaro che un dirigente non può essere ritenuto responsabile per colpa grave per il semplice fatto di non aver controllato nel dettaglio l'operato di tutti i dipendenti assegnati al suo Settore. Questo principio è radicato in una concezione di responsabilità che deve essere commisurata al ruolo e alle mansioni svolte.

Un dirigente ha il compito di gestire e supervisionare un'intera squadra o dipartimento. Tuttavia, non è tenuto a monitorare ogni singola azione, ma a garantire che esista una corretta struttura di controllo e un sistema di delega che permetta di operare in modo efficiente. Se il dirigente ha delegato correttamente le responsabilità, non può essere ritenuto responsabile per la cattiva gestione o per errori che sono direttamente imputabili a un dipendente, a meno che non vi siano stati segnali di gravi anomalie che giustifichino un intervento. Un aspetto fondamentale è che ogni membro di un'organizzazione ha una propria responsabilità in relazione al suo ruolo. Il dirigente è responsabile di garantire che i processi siano strutturati in modo adeguato, che vi siano procedure di controllo e che le risorse siano allocate correttamente, ma non è obbligato a verificare ogni dettaglio, specialmente se la

supervisione è delegata a figure intermedie (come responsabili di servizi). Pertanto, la colpa grave si verifica quando un comportamento (o una mancanza di azione) è tanto evidente e facilmente evitabile da far ritenere che la persona in questione abbia agito con una totale disattenzione e non si configura se la condotta del Dirigente si limita a una gestione ordinaria in assenza di indizi di colpevolezza diretta.

Trasportando tali principi nel caso concreto, il Collegio ritiene evidente agli atti che a fronte di questo onere di vigilanza la condotta tenuta dal D'Ermilio non palesi le caratteristiche proprie della colpa grave, ma al più di una colpa lieve.

Diversi, puntuali e univoci sono gli elementi fattuali che inducono a raggiungere tale conclusione.

Innanzitutto, risulta provato agli atti, diversamente da quanto sostenuto dalla Procura, che un responsabile del servizio incaricato di gestire i rapporti contrattuali con ...” *Omissis...*” srl, era stato individuato all'interno del Settore nella persona del Geometra ...” *Omissis...*” . In tal senso non lasciano spazio a dubbi le produzioni documentali di parte convenuta da cui risulta che quest'ultimo, quale responsabile di servizio, con determine n. 12 del 31 gennaio 2013, n. 193 dell'8 novembre 2013 e n. 195 del 14 novembre 2013 effettuava tre impegni di spesa a favore di ...” *Omissis...*” srl proprio per l'anno 2013. Di tali circostanze, peraltro, il D'Ermilio era certamente a conoscenza considerato che le determine erano da lui vistate

quale responsabile del Settore.

Ulteriormente il convenuto prova che la corrispondenza riguardante il rapporto contrattuale tra il Comune e ...” *Omissis...*”, proprio nel periodo in questione, era seguita sempre dal geometra ...” *Omissis...*”. Bisogna allo stesso tempo, però, rilevare che manca agli atti un provvedimento formale di nomina di quest’ultimo, quale responsabile di servizio. Infatti, il convenuto produce disposizione del Dirigente del IV Settore con cui veniva attribuito al ...” *Omissis...*”, nelle more della rivisitazione dell’assetto organizzativo dell’ente, l’incarico di posizione organizzativa relativo al Settore IX con specifico riferimento alle attività Servizi-Ecologia-Ambiente-Servizio idrico integrato fino al 31 dicembre 2012. Per il periodo successivo si sostiene che siano stati dati rinnovi annuali dell’incarico, ma mancano agli atti i relativi provvedimenti. Quindi il ...” *Omissis...*” nel 2013 ha continuato a svolgere le sue funzioni di responsabile di servizio di fatto con un provvedimento di nomina scaduto.

È, pertanto, di tutta evidenza che la responsabilità per la mancata liquidazione delle fatture, sussistendo un responsabile del servizio, ancorché di fatto, che seguiva il rapporto contrattuale con ...” *Omissis...*” srl, potrebbe essere ricondotta al D’Ermilo non in via diretta, ma solo in via mediata sotto il profilo del *culpa in vigilando*. Sul punto considerato che il convenuto aveva contezza che il geometra ...” *Omissis...*” stava

seguendo regolarmente il rapporto contrattuale con ...”

Omissis...” srl come riscontrabile dagli impegni di spesa proprio

del 2013 e che non risulta alcuna comunicazione inviata al

Settore per lamentare il mancato pagamento delle fatture, non

sussistono i presupposti per qualificare la condotta del

convenuto come gravemente colposa. Infatti, non vi è prova di

elementi che dovevano indurre il D’Ermilio a esercitare nei

confronti del responsabile del servizio i propri poteri sostitutivi

o di avocazione. Ulteriormente deve rilevarsi che il mancato

rinnovo dell’incarico al ...” *Omissis...*” anche sotto il profilo

formale, e non solo di fatto, se da un lato rappresenta di certo

una negligenza del Dirigente del Settore potenzialmente causa

di responsabilità erariale, dall’altro non ha contribuito al danno

contestato dalla Procura, in quanto lo stesso non è stato

provocato dalla vacanza dell’incarico o dal suo mancato

tempestivo rinnovo. Al massimo si ritiene, dunque,

configurabile, un profilo di responsabilità per non aver

compiutamente vigilato, che, però, si palesa come connotata da

colpa lieve, oltre che per le considerazioni già esposte anche

perché il D’Ermilio, quale responsabile del Settore Urbanistica,

doveva seguire anche altri importanti servizi quali quello

Urbanistica e Pianificazione del territorio e che non vi è prova di

circostanze che avrebbero dovuto destare la propria attenzione.

Ulteriormente di rilievo al fine di qualificare sotto il profilo

soggettivo la condotta del D’Ermilio, è l’aspetto temporale di

questa vicenda. Infatti, il convenuto è stato responsabile del settore V dal gennaio 2013 a settembre 2014, mentre le fatture rimaste insolute riguardavano il periodo marzo-dicembre 2013 con scadenza tra giugno 2013 e agosto 2014, conseguentemente se è certamente vero che la scadenza del pagamento delle fatture rimaste insolute è avvenuta nell'arco temporale in cui il D'Ermilio era responsabile di settore, è altrettanto vero che il danno contestato dalla Procura è connesso sotto il punto di vista causale con una condotta inerte tenuta dalla scadenze delle fatture fino al momento in cui è stato chiesto e ottenuto da ...” *Omissis...*” srl il decreto ingiuntivo in data 27 maggio 2016. In concreto sotto la Dirigenza del convenuto non si è concretizzata alcuna grave inerzia, considerato che, allorché lo stesso ha cessato il suo incarico, erano decorsi pochi mesi dalle scadenze delle fatture. Dunque, è opportuno far rilevare che il protratto periodo di inerzia da parte del Comune di Vasto è certamente riconducibile con un maggior grado di colpa a chi è subentrato nell'incarico dirigenziale al D'Ermilio, in quanto nonostante le fatture fossero scadute da diverso tempo non ha fatto nulla, quanto avrebbe dovuto o disporre il pagamento o contestarlo, ma tali soggetti non sono stati evocati in giudizio.

Pertanto, la domanda nei confronti del convenuto d'Ermilio deve essere rigettata in quanto si ritiene non possa configurarsi colpa grave in capo al dirigente per il solo fatto che un servizio ricompreso nel suo Settore avesse omesso il tempestivo

pagamento di alcune fatture per la fornitura di energia elettrica, quando nell'arco temporale in cui ha ricoperto l'incarico non si è concretizzata un'inerzia prolungata e immotivata, avendo consapevolezza lo stesso che, per il periodo in questione, erano stati fatti regolari impegni di spesa per i pagamenti e non vi erano segnalazioni di alcuna natura su eventuali irregolarità.

2.2 Per quanto riguarda la posizione del convenuto Marcello Vincenzo si tratta di rilevare, in primis, se la determinazione di fare opposizione al decreto ingiuntivo proposto da ...” *Omissis...*” srl possa essere a lui riconducibile e successivamente se tale scelta presenti le caratteristiche della manifesta irragionevolezza, così integrando una condotta caratterizzata da colpa grave secondo i parametri prima esposti. Bisogna, *ab initio*, avere ben chiaro, alla luce delle norme all'epoca vigenti e del Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura Comunale approvato con deliberazione della giunta comunale n. 11 del 18.01.2012, quali sono stati i ruoli e le responsabilità del Sindaco, del Responsabile dell'Avvocatura e dell'Avvocato assegnatario del fascicolo nella decisione di proporre opposizione al decreto ingiuntivo.

Il Sindaco, in quanto organo di vertice dell'amministrazione comunale, ha competenza per prendere decisioni politiche e amministrative, inclusa la scelta di resistere in un giudizio. Questo tipo di decisione è generalmente legata alla valutazione politica dell'opportunità di difendere l'ente comunale da una

causa. La scelta di resistere in giudizio non implica necessariamente che il Sindaco abbia una conoscenza approfondita delle implicazioni giuridiche della controversia, motivo per cui è fondamentale l'assistenza legale dell'ufficio avvocatura.

Il responsabile dell'ufficio avvocatura ha un ruolo centrale nel processo decisionale, in quanto è l'esperto legale che fornisce consulenza e supporto al Sindaco. La responsabilità del Dirigente a capo dell'avvocatura si inserisce in un contesto tecnico e professionale in cui l'avvocato deve valutare la fondatezza della causa e le probabilità di successo in giudizio, formulando una proposta di azione legale che può includere anche il consiglio di non resistere in giudizio se la causa è perdente o se ci sono rischi di danno per l'amministrazione.

Dunque, se il responsabile dell'avvocatura ritiene che la resistenza in giudizio sia ingiustificata o manifestamente dannosa, ha il dovere di sconsigliare la scelta al Sindaco, e, in alcuni casi, di fare una segnalazione agli organi competenti (ad esempio, al Consiglio Comunale o al revisore dei conti).

A ciò si aggiungono poteri gestionali-amministrativi e di coordinamento dell'Avvocatura riferiti alla razionale distribuzione dei compiti tra i professionisti, facendo riferimento all'organizzazione interna dell'ufficio legale e alla gestione delle risorse umane (avvocati e altri professionisti) che compongono l'ufficio stesso.

Quanto affermato trova pieno riscontro nel regolamento sul funzionamento dell'ufficio legale, che attribuiva al responsabile, non solo poteri di natura gestionale-amministrativa e di coordinamento, ma anche, in caso di resistenza in giudizio e prima della costituzione, l'onere di procedere ad apposita determinazione.

Quindi, sebbene il Sindaco (come massimo rappresentante dell'ente) abbia la competenza politica e amministrativa di prendere la decisione finale, è il responsabile dell'ufficio legale a determinare se ci sono sufficienti motivi legali per resistere in giudizio. La determinazione, quindi, ha un valore sia tecnico che amministrativo a cui segue l'affidamento del mandato alle liti da parte del sindaco all'avvocato assegnatario dell'istruttoria.

L'avvocato che cura l'istruttoria della causa, invece, ha una responsabilità esclusivamente tecnica. Infatti, è incaricato di gestire e portare avanti il caso specifico, occupandosi della redazione degli atti, della raccolta delle prove, della formulazione delle argomentazioni legali e della preparazione per le udienze. La sua responsabilità è strettamente legata alla qualità della difesa legale adottata, alla correttezza degli atti e alla valutazione giuridica del caso.

Chiarito ciò, bisogna rilevare che nella fattispecie in esame non è stata svolta alcuna istruttoria preliminare, come previsto dal regolamento, da parte dell'Avvocato assegnatario del fascicolo e che la determina di resistere in giudizio è stata assunta in

autonomia dal Responsabile dell'avvocatura, che contestualmente ha assegnato il fascicolo all'Avv. ...”

Omissis...”. Quindi deve concludersi che certamente sia sotto il profilo tecnico che amministrativo la decisione di proporre opposizione al decreto ingiuntivo è da ricondurre al convenuto Marcello Vincenzo.

A questo punto il Collegio è chiamato a valutare se la scelta di resistere in giudizio sia stata, come sostenuto dalla Procura, palesemente irragionevole, abnorme, illogica e ingiustificata in modo da configurare una condotta qualificabile in termini di colpa grave.

La giurisprudenza contabile afferma che, nella valutazione della responsabilità di un avvocato di un Ente locale (o di altro soggetto pubblico che abbia fatto una scelta professionale), non è sufficiente constatare l'esito negativo di una causa, ma occorre svolgere un giudizio prognostico *ex ante* sull'utilità della condotta difensiva intrapresa o omessa, seguendo il criterio probabilistico del *“più probabile che non”*. Questo criterio serve a valutare se, prima dell'adozione della scelta difensiva, vi fosse una ragionevole prospettiva di esito favorevole che giustificasse la decisione di resistere in giudizio. È necessario, dunque, effettuare un giudizio prognostico *ex ante*, cioè valutare alla luce delle circostanze presenti al momento in cui la scelta è stata adottata se la condotta fosse conforme ai criteri di diligenza, perizia e prudenza attese da un professionista. Questo giudizio

ha natura non meramente descrittiva dell'esito finale, ma richiede una valutazione della probabilità che l'azione intrapresa potesse portare a un risultato favorevole.

In altre parole, per affermare la responsabilità per colpa grave non si guarda solo al risultato finale del giudizio (perdita della causa), ma a come si presentavano le prospettive della causa al momento in cui il legale ha deciso di resistere in giudizio.

Nel caso di specie, il Collegio rileva che l'Avvocatura Comunale nell'opposizione al decreto ingiuntivo ha contestato anche l'opponibilità al Comune della cessione di credito a favore di ...”

Omissis...” spa, perché non accettata dal debitore. Bisogna rilevare che obiettivamente la questione relativa all'opponibilità della cessione di credito derivante da appalto di un ente locale, quando non è stata accettata dall'ente, è molto controversa in giurisprudenza. Infatti, l'opposizione del Comune in primo grado aveva trovato pieno accoglimento sul presupposto che *“per la validità della cessione del credito sarebbe stato necessario non solo il rispetto delle forme imposte dalla normativa relativamente alla notifica degli atti di cessione (per atto pubblico o scrittura o scrittura autenticata da notaio), ma anche l'atto di adesione alla cessione da parte del Comune di Vasto. Nel senso descritto è orientata la giurisprudenza di legittimità, la quale ha avuto modo di statuire che “Per i crediti dello Stato e degli enti pubblici territoriali (nella specie: relativi ad appalto di opere pubbliche sottratto, razione temporis, alla disciplina introdotta*

dalla legge n. 109 del 1994) il principio della generale cedibilità anche senza il consenso del creditore, sancito dall'articolo 1260 del Cc, è derogato dall'articolo 9 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E, che in tali casi richiede la previa adesione dell'amministrazione interessata" (cfr. Cassazione civile sez. I, 21 dicembre 2018, n. 33344 - in Guida al diritto 2019, 21, 50). In buona sostanza nel caso di cessione di credito nei confronti della Pubblica Amministrazione, è necessaria, quale condizione di efficacia della stessa, oltre alla notificazione, anche l'espressa accettazione, da parte dell'Amministrazione interessata, della cessione stessa, ai fini della sua opponibilità all'Ente medesimo, in deroga alla previsione generale di cui all'art. 1264 c.c., essendo necessario evitare che, durante l'esecuzione del contratto, possano venire meno i mezzi finanziari al soggetto che ha un contratto in corso con la P.A.".

La pronuncia poi è stata riformata in appello con considerazioni di tenore opposto per cui "la normativa richiamata ed applicata dal primo giudice sia quella di cui agli artt. 69 e 70 del R.D. n. 2440 del 1923, in combinato disposto con l'art. 9 allegato E della L. 2248 del 1865, che prevede per i contratti di appalto e di somministrazione, fornitura, nonché per i contratti ancora in corso, in caso di cessione del credito, la forma dell'atto pubblico notarile o scrittura privata autenticata e la formale adesione dell'amministrazione pubblica alla predetta cessione", non trova applicazione nel caso di specie in quanto rivolta alle

amministrazioni statali e non agli enti locali. I giudici di appello hanno sostenuto, inoltre, che *“la normativa applicabile al caso di specie ratione temporis deve ritenersi essere la L. 11 febbraio 1994 n. 109, Legge quadro in materia di lavori pubblici, come modificata dal regolamento di attuazione DPR 21 dicembre 1999 n. 554, che indica quale oggetto di applicazione sia i contratti di appalti di lavori sia i contratti misti di fornitura, servizi e lavori, risultando pertanto pienamente applicabile al contratto di appalto in esame, per cui la cessione del credito da corrispettivo di appalto è efficace ed opponibile alla pubblica amministrazione qualora questa non la rifiuti con comunicazione da notificarsi al cedente ed al cessionario entro quindici giorni dalla notifica di cui al comma 2”*.

Basta leggere le sentenze per rilevare come la questione giuridica posta all'esame è particolarmente complessa e incerta concernente:

- la natura del contratto di appalto (fornitura, servizi, lavoro oppure misto) stipulato tra il Comune di Vasto e ...” *Omissis...*” srl ;
- l'esatta individuazione della normativa applicabile alla cessione di credito in questione, alla luce della complessa stratificazione normativa sul punto.

È provata, dunque, l'esistenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti tra loro che dimostrano come l'opposizione proposta dal Comune non era assolutamente infondata.

D'altronde se un giudice ha riconosciuto la fondatezza delle pretese del Comune, anche se poi la pronuncia è stata riformata in appello, non è certo possibile affermare che la determina di resistenza in giudizio, fatta dal convenuto Marcello Vincenzo quale responsabile del servizio avvocatura del Comune, sia stata palesemente irragionevole, pretestuosa e assolutamente infondata.

In conclusione, poiché non è stata dimostrata a carico dei convenuti una condotta caratterizzata da dolo o colpa grave, la domanda deve essere respinta.

3. Le spese di giudizio sono poste a carico del Comune di Vasto e si liquidano a favore delle difese dei convenuti, tenuto conto del valore della controversia e delle fasi in cui si è svolto il giudizio, come da dispositivo.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per l'Abruzzo, definitivamente pronunciando, con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale per la Regione Abruzzo iscritto al n. 21155 del Registro di Segreteria:

- respinge la domanda nei confronti dei convenuti Pasquale D'Ermilio e Vincenzo Marcello;
- liquida le spese di giudizio nella misura di euro 2.408,00 oltre oneri di legge, per ciascuno dei convenuti.
- Manda alla Segreteria per adempimenti di competenza.

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.

Così deciso a L’Aquila nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.

Il giudice estensore

Il Presidente

(Gianpiero Madeo)

(Bruno Domenico Tridico)

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositato in segreteria il 5 marzo 2026

Il Direttore della segreteria

f.to dott.ssa Antonella Lanzi

In esecuzione del sujesto 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 nella sentenza.