



REPUBBLICA ITALIANA

134/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Enrico TORRI

Presidente

Dott. Fabio Gaetano GALEFFI

Consigliere

Dott. Natale LONGO

Consigliere

Dott. Aurelio LAINO

Consigliere

Dott. Roberto RIZZI

Consigliere relatore

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di pensioni, iscritto al **n. 61640** del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo n. 61/2024, depositata il 24/4/2024 e notificata l'8/5/2024

proposto da:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, in persona del Procuratore regionale pro-tempore;

[APPELLANTE]

contro:

- **BUCCO Nicoletta**, nata a Pescara il 20/9/1963, c.f.

	dirigente del settore valorizzazione e gestione delle risorse umane nel periodo	
	settembre 2007 - settembre 2010 – in relazione al danno indiretto di €	
	13.074,89 (€ 10.010,74 , a titolo di risarcimento ed interessi, ed € 3.064,15, a	
	titolo di spese legali, importi corrisposti con mandati del 4/11/2019), che si	
	assumeva generato dalla soccombenza dell’Amministrazione provinciale nel	
	giudizio civile promosso da un lavoratore per l’illegittima instaurazione di	
	rapporti flessibili (contratti in serie, stipulati in forma di contratti di	
	collaborazione coordinata e continuativa e, quindi, come contratti di lavoro a	
	termine).	
	Più in dettaglio, all’esito di un tormentato percorso giudiziario (sentenza del	
	Tribunale di Pescara n. 514/2013 di rigetto del ricorso volto ad ottenere il	
	risarcimento; sentenza della Corte d’Appello di L’Aquila n. 197/2015 di	
	condanna al risarcimento del danno; ordinanza della Corte di cassazione n.	
	1612/2018 di rinvio in appello per la definizione del <i>quantum</i> risarcitorio), la	
	Corte di Appello di Ancona, con la sentenza n. 447/2018 del 11/1/ 2019, aveva	
	condannato la Provincia di Pescara al risarcimento del danno nei confronti di	
	una ex dipendente dell’Ente, ritenendo sussistere plurime violazioni di norme	
	imperative riguardanti l’assunzione e l’impiego di personale, e, segnatamente:	
	- dell’art. 36 del D. Lgs. n. 165/2001, in relazione ai tre contratti di	
	collaborazione coordinata e continuativa (contratti del 6/12/2001,	
	del 1/7/2002 e del 1/7/2004) e relative proroghe che avevano	
	permesso lo svolgimento di attività lavorative, con il vincolo della	
	subordinazione gerarchica, per esigenze di carattere continuativo e	
	duraturo alle dipendenze della Provincia, dal 10 dicembre 2001 al	
	26 settembre 2007,	
	3	

	- e dell'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, in relazione al contratto	
	individuale di lavoro a tempo determinato e alla sua proroga che	
	avevano comportato lo svolgimento di attività lavorative per	
	esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario, per il periodo	
	dal 27 settembre 2007 al 27 settembre 2010.	
	Secondo la Procura regionale, il ricorso a tali modalità di lavoro precario, per	
	soddisfare fabbisogni di carattere ordinario che avrebbero dovuto essere	
	soddisfatti con il fisiologico strumento del concorso pubblico, aveva creato le	
	condizioni per l'avvio dei contenziosi, risoltisi sfavorevolmente per	
	l'amministrazione provinciale e per i conseguenti esborsi per il	
	soddisfacimento del c.d. "danno comunitario".	
	Sicché, i dirigenti che avevano avallato simili soluzioni organizzative erano	
	reputati responsabili a titolo di dolo o, quantomeno di colpa grave.	
	Il primo giudice, per quanto ancora di rilievo in questa sede, all'esito di	
	articolate considerazioni sul contesto operativo di riferimento riteneva che:	
	- l'impiego della formula del contratto di collaborazione coordinata	
	e continuativa si inseriva nell'ambito del Programma operativo	
	della Regione Abruzzo per il periodo 2000-2006, in relazione	
	all'organizzazione dei servizi per l'impiego, ed era funzionale a	
	soddisfare bisogni limitati nel tempo, sebbene di durata	
	pluriennale. Pertanto, la condotta della dirigente BUCCO non	
	poteva configurarsi come gravemente negligente, né idonea a	
	manifestare un grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni;	
	- il ricorso al contratto individuale di lavoro a tempo determinato e	
	alla relativa proroga era avvenuto in esecuzione della complessa	

	disciplina, avente carattere eccezionale, di cui all'art. 1, comma	
	560, l. 296/2006 e all'art. 3, commi 94 e 95, l. 244/2007, volta a	
	consentire alle Amministrazioni di stabilizzare il personale	
	precario, per la cui concreta applicazione si erano resi necessari	
	chiarimenti interpretativi da parte della Ragioneria Generale dello	
	Stato (parere 39038/2008) e del Dipartimento della Funzione	
	Pubblica (circolare 3/2008 e direttiva 7/2007), ed alla quale la	
	Giunta provinciale aveva dato seguito con le determinazioni n.	
	183/2007 e n. 63/2009. Pertanto, a prescindere da ogni	
	considerazione sulla eventuale legittimità dell'apposizione del	
	termine al contratto di lavoro, il complesso ed articolato quadro	
	normativo e interpretativo, escludeva la configurabilità della colpa	
	grave.	
	Avverso tale sentenza, proponeva appello la Procura regionale.	
	Con il primo motivo, censurava la <i>«Violazione e/o falsa applicazione dell'art.</i>	
	<i>36 del D. Lgs. n. 165/2001. Errata interpretazione delle norme imperative in</i>	
	<i>materia di pubblico impiego. Contraddittorietà e/o illogicità della</i>	
	<i>motivazione»</i> .	
	In particolare, chiarito che i contratti co.co.co non recavano alcun espresso	
	referimento alle delibere del Consiglio provinciale (82/2001) e della Giunta	
	(162/2001) che contenevano previsioni, peraltro generiche, per l'attuazione	
	delle misure del POR regionale riguardanti l'organizzazione dei servizi per	
	l'impiego, esponeva che la Giunta provinciale, con la delibera n. 162 del	
	12/06/2001, nel nominare l'Avv. BUCCO, Dirigente del settore Politiche del	
	lavoro, coordinatore del "Piano provinciale degli interventi attuativi dei	

	Servizi all'impiego dell'anno 2000/2006”, demandava al predetto settore	
	«l’adempimento di tutte le attività inerenti, connesse e consequenziali	
	all'adozione del presente provvedimento amministrativo». Dunque, l'Avv.	
	BUCCO aveva compiti e responsabilità in relazione ai provvedimenti di	
	assunzione nonché il compito di vigilare sul corretto svolgimento del rapporto	
	contrattuale.	
	Proprio in questo spazio di movimento e di autonoma valutazione si inseriva	
	la responsabilità della BUCCO, la quale, ad opinione dell’appellante, avrebbe	
	dovuto evidenziare le macro-illegittimità che discendevano dalla reiterazione	
	delle assunzioni, protratte per più di sei anni.	
	Pertanto, la responsabilità della BUCCO era ravvisabile per l’omessa	
	<i>«vigilanza sul corretto svolgimento del rapporto contrattuale»</i> (pag. 12	
	dell’atto di appello), e per non aver evitato che «l’utilizzazione del lavoratore	
	prevaricasse di fatto i limiti definiti in via pattizia» (pag. 14 dell’atto di	
	appello), permettendo che <i>«un soggetto assunto a progetto, comunque non</i>	
	<i>soggetto a vincoli di subordinazione, fosse applicato ad un'attività</i>	
	<i>assimilabile a quella affidata a persone legate da un vincolo di dipendenza</i>	
	<i>formale all'Ente e strumentale al raggiungimento dei fini istituzionali, con lo</i>	
	<i>stabile inserimento nell'organizzazione dell'Ente medesimo, la</i>	
	<i>subordinazione gerarchica, l'esclusività delle prestazioni l'osservanza di un</i>	
	<i>orario di lavoro fisso e predeterminato»</i> (pag. 15 dell’atto di appello).	
	Con il secondo motivo di gravame, la Procura regionale contestava la	
	<i>«Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 165/2001</i>	
	<i>e dell’art. 1 del D.Lgs. n. 368/2001. Errata interpretazione di norme</i>	
	<i>imperative in materia di pubblico impiego. Contraddittorietà e/o illogicità</i>	

della motivazione».

Sosteneva, in proposito, che al FORESE era stata contestata la dolosa o gravemente colposa violazione dell'art. 1, d.lgs. n. 368/2001, in conseguenza dell'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato in assenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, legittimanti il ricorso al tempo parziale.

Attraverso l'esame delle disposizioni che, all'epoca dei fatti, erano volte ad arginare la precarizzazione del pubblico impiego e dei diversi apporti interpretativi forniti dal MEF – Ragioneria generale dello Stato e dal Dipartimento della funzione pubblica, chiariva che per poter procedere alla stipulazione del contratto a tempo determinato, giungeva alla conclusione che il FORESE avrebbe dovuto previamente accertare la ricorrenza di tutte le condizioni legittimanti la sussistenza di una collaborazione coordinata e continuativa («anche nell'ipotesi in cui tale azione fosse connessa ad atti assunti da altri Organi»), e, solo in caso di esito positivo di tale verifica, avrebbe potuto procedere alla trasformazione di tale collaborazione in rapporto di lavoro a tempo determinato (la cd. pre-stabilizzazione).

Conclusivamente, la Procura regionale, abbandonando l'originaria prospettazione della responsabilità a titolo doloso, reputava sussistente la colpa grave degli appellati, precisando che, pur tenendo conto delle necessità operative della Provincia, gli stessi avevano agito violando il dovere minimo di verifica della sussistenza dei presupposti per poter procedere alla prosecuzione del rapporto di lavoro precario, esponendo la Provincia alla rivendicazione che ha, poi, trovato ampia accoglienza nella sede giudiziaria civile. Chiedeva, pertanto, di «*annullare la sentenza impugnata e disporre il*

	<i>rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 199, co. 2 c.g.c. per l'esame del merito</i>	
	<i>della domanda svolta dalla Procura nell'atto di citazione».</i>	
	Con separate memorie, entrambe depositate in data 15/5/2026, si costituivano	
	gli appellati BUCCO e FORESE formulando articolate considerazioni adesive	
	rispetto alle ragioni della decisione oggetto di impugnazione a decisione.	
	L'appellata BUCCO eccepiva anche l'inammissibilità dell'appello per	
	violazione e/o falsa applicazione degli artt. 195 c.g.c. e 346 c.p.c., anche in	
	relazione all'art. 199 c.g.c., per carenza di interesse per mancata	
	riproposizione e richiesta di accoglimento della domanda di condanna	
	formulata in primo grado, nonché per la contraddittorietà tra motivi di appello	
	e relative conclusioni.	
	Ed infatti, prioritariamente, rilevava che la Procura, pur contestando i diversi	
	capi della sentenza gravata non aveva formulato delle conclusioni coerenti né	
	tantomeno aveva riproposto la domanda di condanna avanzata in primo grado	
	e non accolta, ma anzi aveva richiesto espressamente il rinvio al primo giudice	
	ai sensi dell'art. 199, co. 2 c.g.c. per l'esame del merito della domanda, pur	
	senza prospettare vizi legittimanti una simile soluzione procedurale.	
	Inoltre, evocando il disposto dell'art. 195 c.g.c., riteneva che la mancata	
	riproposizione della domanda avesse determinato la “rinuncia” alla stessa e la	
	conseguente inammissibilità dell'appello per carenza di interesse.	
	Tanto più che era stata formulata una domanda addirittura diversa ed	
	incompatibile con quella originariamente articolata (i.e. di annullamento della	
	sentenza impugnata e rinvio al Giudice di primo grado ai sensi dell'art. 199,	
	co. 2, c.g.c.).	
	La stessa, infine, in via gradata, riproponeva la questione non affrontata dal	
	8	

	primo giudice, perché ritenuta implicitamente assorbita dalla statuizione circa	
	l'assenza di colpa grave, della sussistenza di vantaggi comunque conseguiti	
	dalla provincia di Pescara e dalla comunità amministrata in grado di	
	neutralizzare il prospettato danno ai sensi dell'art. 1, co. 1-bis, l. 20/994.	
	All'udienza del 4/6/2026, il Pubblico Ministero ed il difensore delle parti	
	appellate ribadivano le rispettive conclusioni rassegnate in atti, svolgendone i	
	motivi, come compendati nel verbale d'udienza.	
	La causa veniva, quindi, posta in decisione.	
	Motivi della decisione	
	1. Prioritariamente, deve escludersi che le plurime anomalie strutturali che	
	caratterizzano l'appello ne pregiudichino l'ammissibilità.	
	1.1 L'azione è stata congegnata accorpando due condotte, temporalmente	
	contigue, funzionalmente correlate, ma strutturalmente autonome: quella	
	relativa alla stipulazione ed alla proroga del contratto di co.co.co.,	
	riconducibile alla dirigente del settore politiche del lavoro e formazione	
	professionale nel periodo dal dicembre 2001 al settembre 2007 (BUCCO	
	Nicoletta) e quella relativa alla stipulazione ed alla proroga del contratto a	
	tempo definito riconducibile al dirigente del settore valorizzazione e gestione	
	delle risorse umane nel periodo da settembre 2007 a settembre 2010 (FORESE	
	Antonio).	
	L'elemento unificante la complessiva vicenda è stata la circostanza che era il	
	medesimo il lavoratore che aveva beneficiato del contratto co.co.co. prima e	
	del contratto a termine, poi, e medesima era stata la sentenza del giudice civile	
	che aveva condannato l'amministrazione provinciale al pagamento del c.d.	
	danno comunitario, ossia la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, comma 5,	
	9	

	del d.lgs. n. 165 del 2001 per l'ipotesi di abusiva reiterazione di contratti a	
	termine, interpretata in conformità al canone di effettività della tutela	
	affermato dalla Corte di Giustizia UE nell'ordinanza 12 dicembre 2013, in C-	
	50/13.	
	Che si trattasse di condotte apprezzabili autonomamente, peraltro, emergeva	
	dalla prospettazione operata dalla Procura regionale con l'atto di citazione con	
	la quale (nonostante la contestazione di una responsabilità dolosa) aveva	
	ripartito l'ipotizzato danno in ragione dell'apporto causale di ciascuno (€	
	8.634,89 per BUCCO ed € 4.440,00 per FORESE).	
	In continuità con tale architettura, il primo giudice ha esaminato	
	separatamente le posizioni degli allora due convenuti pervenendo, per	
	entrambi, a negare la sussistenza della colpa grave, indispensabile per	
	l'integrazione della fattispecie della responsabilità amministrativa.	
	L'atto di appello, coerentemente, ha seguito a mantenere distinte le	
	posizioni, procedendo all'articolazione di due separati motivi di gravame.	
	Quanto al primo, ossia quello relativo all'appellata BUCCO, deve rilevarsi un	
	"aggiustamento" in corso di causa della <i>causa petendi</i> che si pone in estrema	
	prossimità del limite della mutazione, più che della semplice specificazione	
	dovuta ad esigenze di taratura della prospettazione, per meglio approntare la	
	risposta impugnatoria alla non condivisa decisione.	
	Deve rilevarsi, infatti, che, in sede di citazione, la responsabilità della BUCCO	
	era stata correlata alla reiterata stipulazione di contratti co.co.co. e, in	
	particolare, alla «grave negligenza nella definizione dei contenuti delle	
	<i>effettive prestazioni di lavoro, in palese violazione delle disposizioni e dei</i>	
	<i>principi»</i> di settore.	
	10	

	In sede di appello, invece, la condotta fondante la responsabilità è stata	
	individuata, nel mancato controllo del modo in cui la prestazione veniva resa	
	dal lavoratore: <i>«consentendo l'utilizzo di un collaboratore come un lavoratore</i>	
	<i>subordinato, è stato posto in essere un modus procedendi palesemente</i>	
	<i>illegittimo da parte di un Dirigente di vertice, il quale, al contrario, avrebbe</i>	
	<i>dovuto garantire che l'attività di un'unità di personale assunta a progetto</i>	
	<i>avvenisse costantemente nell'alveo della legittimità, mai disgiungibile da</i>	
	<i>efficienza, efficacia ed economicità nella valutazione dell'azione</i>	
	<i>amministrativa, improntata, per definizione, al principio di legalità».</i>	
	La Procura appellante ha specificato, nell'atto di gravame che tale	
	prospettazione è coerente con l'originario impianto (<i>«come contestato dalla</i>	
	<i>Procura con l'atto di citazione e come sottolineato in udienza davanti alla</i>	
	<i>Sezione giurisdizionale regionale»</i> : pag. 10 dell'atto di citazione).	
	Tralasciando di approfondire l'utilità di una simile specificazione, seppure	
	attraverso una estremamente indulgente valutazione del grado di continenza	
	tra quanto originariamente enunciato e quanto successivamente specificato,	
	può, comunque, ritenersi che la estremamente ampia formula contenuta	
	nell'atto introduttivo del giudizio in primo grado per circoscrivere la condotta	
	censurata sia in grado di ricomprendere anche la tipologia di comportamento	
	imputato alla dirigente BUCCO.	
	Tale (per vero, faticoso) percorso argomentativo consente di ritenere che la	
	Procura regionale non abbia radicalmente mutato la ragione della domanda e,	
	perciò, possa vantare un apprezzabile interesse ad ottenere una valutazione nel	
	merito della posizione dell'appellata appena indicata.	
	1.2 Nella prospettiva che, già nell'impianto originariamente costruito, la	
	11	

	responsabilità amministrativa traeva fonte da uno scorretto esercizio delle	
	prerogative dirigenziali, non solo in fase di stipulazione dei contratti di lavoro,	
	ma anche in fase di controllo delle reali modalità di esercizio delle attività	
	lavorative, però, deve registrarsi una ulteriore anomalia nella formulazione	
	delle conclusioni.	
	Benché il giudizio di primo grado sia stato esitato nel merito, con la pronuncia	
	di rigetto della domanda per insussistenza della colpa grave, la Procura	
	appellante ha chiesto che, in accoglimento del gravame, gli atti fossero rimessi	
	al primo giudice ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c.	
	Sennonché le ipotesi di rimessione del giudizio al primo giudice sono tassative	
	e non estensibili analogicamente.	
	Tuttavia, non rileva tanto la scorretta richiesta di rimessione degli atti al primo	
	giudice, rimediabile attraverso l'esercizio di poteri officiosi, quanto piuttosto	
	la mancanza di un'articolazione di conclusioni coerenti con i dedotti motivi di	
	appello.	
	Mancherebbe, cioè, l'indicazione <i>«delle modifiche che vengono richieste alla</i>	
	<i>ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado»</i> , richiesta <i>«a pena</i>	
	<i>di inammissibilità»</i> dall'art. 190, comma 2, c.g.c.	
	Trattandosi di un difetto strutturale dell'impugnazione, rilevabile d'ufficio, la	
	preclusione all'esame del gravame investirebbe le posizioni di entrambi gli	
	appellati.	
	Sennonché, anche tale anomalia non è di rilievo tale da pregiudicare	
	l'ammissibilità dell'appello.	
	Il giudice, infatti, al cospetto di atti processuali che scontino un non	
	insuperabile tasso di ambiguità, ove gli strumenti dell'ermeneutica lo	
	12	

	consentano, deve interpretarli nel senso in cui possano avere qualche effetto,	
	anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno (cfr. Cass. ass. 24198	
	del 2018).	
	Questa opzione preferenziale trova fondamento, nel diritto interno, nell'art.	
	1367 c.c. che detta il criterio dell'interpretazione utile.	
	Trova, poi, riconoscimento anche a livello sovranazionale: la necessità	
	dell'interpretazione utile degli atti processuali è imposta dall'art. 6, comma 3,	
	del Trattato sull'Unione Europea (nel testo consolidato risultante dalle	
	modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 13.12.2007, ratificato e reso	
	esecutivo con l. 2.8.2008 n. 130). Tale norma infatti recepisce nel diritto	
	comunitario "i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la	
	salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", e tra questi	
	l'art. 6 CEDU include quello alla effettività della tutela giurisdizionale.	
	Nell'interpretazione di tale precetto, la Corte di Strasburgo ha ripetutamente	
	affermato che gli organi giudiziari degli Stati membri, nell'interpretazione	
	della legge processuale, "devono evitare gli eccessi di formalismo,	
	segnatamente in punto di ammissibilità o ricevibilità dei ricorsi, consentendo,	
	per quanto possibile, la concreta esplicazione di quel diritto di accesso ad un	
	tribunale previsto e garantito dall'art. 6 della CEDU del 1950" (Corte EDU, II	
	sezione, 28.6.2005, Zednik c. Repubblica Ceca, in causa 74328/01; Corte	
	EDU, I sez., 21.2.2008, Koskina c. Grecia, in causa 2602/06; e Corte EDU, I	
	sez., 24.4.2008. Kemp c. Granducato di Lussemburgo, in causa 17140/05).	
	In definitiva, pur essendo l'architettura dell'impugnazione, sotto diversi	
	profili, difettosa, comunque, può considerarsi idonea ad innescare la	
	cognizione del merito della vertenza.	
	13	

	D'altra parte, gli appellati sono stati in grado, nonostante le indubbie carenze	
	strutturali dell'atto di impugnazione, di apprestare compiute difese sui profili	
	che la Procura regionale intendeva sottoporre a revisione da parte del giudice	
	del gravame.	
	2. Nel merito l'appello è infondato, non potendosi ravvisare la colpa grave in	
	capo ai dirigenti per le iniziative assunzionali che hanno poi innescato il	
	contenzioso civile esitato con il riconoscimento del diritto del lavoratore ad	
	ottenere il risarcimento del c.d. danno comunitario.	
	La Procura regionale, come anticipato, ha impostato l'azione di responsabilità	
	(e mantenuto la medesima impostazione in fase di appello) concentrando	
	l'attenzione sui singoli segmenti dell'azione amministrativa governati dai due	
	dirigenti, nonostante che, in sede civile, la complessiva ed unitaria sequenza	
	dei contratti regolanti prestazioni di lavoro temporalmente circoscritte fosse	
	stata la condotta ritenuta generatrice di un abuso del lavoro precario e, quindi,	
	fonte del danno comunitario.	
	A ben vedere, però, l'analisi della minuta condotta dirigenziale è scarsamente	
	significativa rispetto all'obiettivo inequivocabilmente avuto di mira, ossia la	
	reazione al risarcimento stabilito in sede civile.	
	Non sono i singoli contratti e le concrete modalità con le quali gli stessi sono	
	stati eseguiti ad avere un rilievo decisivo rispetto al riconosciuto abuso del	
	lavoro precario, ma solo l'unitario apprezzamento della condotta gestoria	
	protratta per un lungo arco temporale: solo considerando unitariamente le	
	frammentate iniziative assunzionali è percepibile lo scorretto impiego degli	
	strumenti dell'impiego pubblico privatizzato.	
	Ciò chiarito, non può essere ignorato che le rigidità rivenienti dal principio	
	14	

	della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, certamente vevoli anche	
	per il giudice dell'appello, impongono di esaminare la vicenda secondo la	
	prospettiva delineata dalla parte appellante.	
	2.1 Ebbene in tale ottica, la condotta gestoria (pure considerata nella	
	“aggiustata” prospettiva delineata nell’atto di appello) della dirigente BUCCO	
	non presenta i tratti della colpa grave.	
	L’assunzione con contratto di collaborazione continuativa e coordinata cui si	
	ricollega il contestato danno erariale indiretto si colloca all’interno del	
	processo di trasformazione dei Servizi per l’Impiego, per effetto dell’avviato	
	procedimento di decentramento degli stessi, attuato nell’ambito della riforma	
	del mercato del lavoro, nel più ampio quadro della riorganizzazione della P.A.,	
	finalizzata alla realizzazione del c.d. “federalismo amministrativo”.	
	In particolare, in tale ottica di decentramento, il d.lgs. 469/1997 ha disposto il	
	passaggio dal Ministero alle Regioni ed agli Enti Locali di funzioni e compiti	
	relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro: alle Regioni sono	
	stati assegnati compiti di organizzazione amministrativa, progettazione e	
	controllo dei Servizi all’Impiego, mentre alle Province è stata attribuita la	
	funzione di erogare i Servizi sul territorio per il tramite dei Centri per	
	l’Impiego.	
	In altri termini, il citato d.lgs. n. 469/1997 ha istituito un nuovo modello di	
	collocamento basato sui Centri per l’Impiego, organizzati e gestiti dalle	
	Province, intesi come istituzioni di base del mercato del lavoro, con l’intento	
	di conseguire una forte capacità di guidare ed attuare le politiche attive	
	attraverso l’analisi e il monitoraggio dell’offerta e della domanda di	
	occupazione.	
	15	

	A sua volta, la Commissione Europea ha finanziato i progetti di riforma	
	approvando il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per ogni Stato	
	membro, con il quale sono state definite le strategie, le priorità di azione, gli	
	obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie e le condizioni di	
	attuazione degli interventi.	
	I Programmi Operativi Regionali (P.O.R.) elaborati, dalle singole Regioni e	
	approvati dalla Commissione Europea erano progetti dettagliati e	
	dimensionati ai fabbisogni territoriali specifici in materia di competitività	
	regionale ed occupazione, con i quali sono state definite le strategie, le priorità	
	tematiche su base regionale con un piano finanziario, quale ripartizione dei	
	fondi assegnati dalla Commissione Europea nelle varie linee d'intervento.	
	Per quanto di specifico interesse, il P.O.R. per l'Obiettivo 3 della Regione	
	Abruzzo ha costituito il principale strumento operativo della strategia	
	regionale per lo sviluppo, mediante la definizione delle linee di intervento	
	prioritarie attraverso le quali la Regione ha inteso, avvalendosi delle risorse	
	finanziarie a finalità strutturale dell'U.E., indurre sul proprio territorio	
	condizioni favorevoli ad un governo più efficiente del mercato del lavoro.	
	In particolare, nell'ambito del predetto P.O.R. Abruzzo 2000/2006, l'area di	
	competenza provinciale era quella riferita alla Misura A/1: Sviluppo e	
	Promozione di Politiche Attive del Lavoro.	
	In definitiva, il P.O.R. era un progetto speciale, di durata sessennale	
	(2000/2006), elaborato dalla Regione sulla base delle priorità d'intervento	
	sancite dalla C.E. e finanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE).	
	Nell'ambito del programma sessennale (P.O.R. 2000/2006), la Regione ha	
	elaborato annualmente un Piano degli Interventi, quale specifico sviluppo	
	16	

	progettuale delle finalità dell'intero programma, relativamente all'annualità di riferimento.	
	Dopo la pubblicazione dei Piani Annuali Regionali si è aperta la fase di presentazione dei progetti, da parte delle Province, sottoposti alla valutazione della Regione, al fine di verificare la congruità degli interventi proposti rispetto alle finalità generali del P.O.R. ed alle Direttive Attuative.	
	Il Settore Politiche del Lavoro della Provincia di Pescara ha, quindi, strutturato ed organizzato i Servizi per l'Impiego, attraverso una progettazione provinciale sull'intero Programma 2000/2006 e progettazioni annuali definite sulla base delle programmazioni regionali annuali del P.O.R. 2000/2006.	
	Per quanto di specifico interesse, con delibera del Consiglio Provinciale di Pescara n. 82 del 29 maggio 2001, è stato approvato il "Piano Provinciale degli Interventi Attuativi dei Servizi per l'Impiego".	
	Detto Piano ha, tra l'altro, previsto di rafforzare prioritariamente, sia in senso qualitativo che quantitativo, la dotazione di risorse umane e professionali dei Centri per l'Impiego e, dando atto della necessità di reperire in tempi brevissimi le competenze professionali necessarie, viste le scadenze poste dalla Regione per l'effettuazione della spesa e della rendicontazione, ha ritenuto opportuno "procedere al suddetto reclutamento del personale qualificabile come esperto, con cui saranno instaurati rapporti e forme di collaborazione e/o consulenze per un periodo temporalmente definito con possibilità di proroga dei rapporti stessi in quanto l'attività svolta, per quanto finanziata da risorse riferite all'anno 2000 è riferita ad azioni che avranno continuità fino al 2006".	
	Con delibera di Giunta Provinciale di Pescara n. 162 del 12 giugno 2001 è	

	stata approvata una tabella recante la specifica delle competenze professionali	
	da reperire, unitamente al relativo piano finanziario, nominando l'Avv.	
	Nicoletta BUCCO, quale Dirigente del Settore Politiche del Lavoro,	
	coordinatrice del Piano in parola, conferendole mandato a procedere	
	all'attivazione degli interventi contenuti nel citato Piano, mediante il	
	reperimento delle competenze professionali attraverso procedure di evidenza	
	pubblica e/o attraverso agenzie di lavoro interinali.	
	Nella medesima delibera, inoltre, "considerata l'urgenza di procedere	
	all'attivazione dei nuovi servizi all'impiego" si è reiterata la necessità di	
	instaurare con il personale qualificabile come esperto "rapporti e forme di	
	collaborazione e/o consulenze per un periodo temporalmente definito con	
	possibilità di proroga dei rapporti stessi in quanto l'attività svolta, per quanto	
	finanziata da risorse riferite all'anno 2000 è riferita ad azioni che avranno	
	continuità fino al 2006".	
	Con successiva deliberazione di Giunta Provinciale n. 253 del 20 luglio 2001	
	è stato deciso di effettuare una selezione per il conferimento di n. 39 incarichi	
	di collaborazione coordinata e continuativa, con durata fino al 30 giugno 2002,	
	per lo svolgimento di funzioni specialistiche nell'ambito dei Servizi per	
	l'Impiego del Settore Politiche del Lavoro, definendo le specifiche	
	professionalità nell'ambito di ogni servizio specialistico da implementare e	
	approvando lo schema di presentazione delle domande e la griglia dei criteri	
	per la valutazione dei titoli dei candidati, demandando alla Dirigente, Avv.	
	Bucco, l'assunzione di tutti gli atti inerenti alla procedura.	
	Con tali esperti sono stati stipulati contratti di collaborazione coordinata e	
	continuativa, instaurati, per l'appunto, senza vincolo di subordinazione, con	
	18	

	lo scopo di consentire alla P.A. di fruire di professionalità specializzate, di cui	
	l'organico dell'Ente risultava sfornito.	
	Inoltre, la Provincia ha stipulato con le parti sociali un Accordo Quadro per la	
	regolamentazione dei rapporti di collaborazione instaurati con detti soggetti,	
	al fine di accordare a tutti i collaboratori maggiori tutele, ma ribadendo, anche	
	in questa sede, la natura di collaborazioni esterne delle prestazioni rese e	
	l'assenza di alcun vincolo di subordinazione.	
	Dunque, in occasione delle successive programmazioni di attività, finanziate	
	con i fondi delle annualità 2001 e 2002 P.O.R., si è dapprima operata una	
	proroga dei contratti sino al 31 dicembre 2002 e, successivamente, è stata	
	disposta un'integrazione degli stessi, prevedendone la scadenza al 30 giugno	
	2004.	
	Nella successiva delibera di Giunta provinciale n. 48 del 6 aprile 2004, nel	
	prendere atto della scadenza al 30 giugno 2004 dei contratti, è stata indetta	
	una nuova procedura selettiva per il reclutamento di esperti del settore, al fine	
	proprio di creare le condizioni per una più ampia selezione, con scadenza	
	finale coincidente con la fine del programma 2000-2006 e subordinando la	
	proroga annuale alla effettiva erogazione dei finanziamenti europei, alla	
	necessità della prestazione nonché alla verifica della qualità stessa effettuata	
	dal dirigente del settore...".	
	Pertanto, in attuazione di quanto sopra, la BUCCO ha proceduto alla	
	pubblicazione degli avvisi pubblici finalizzati al reclutamento delle	
	professionalità necessarie, all'approvazione della graduatoria e, all'esito della	
	suddetta selezione, ha stipulato con i vincitori contratti di co.co.co., con	
	efficacia dal 1° luglio 2004 al 30 giugno 2005, e successivamente fino al 31	

	dicembre 2007.	
	In definitiva, i contratti co.co.co. da cui si assume derivato il prospettato danno	
	erariale indiretto sono stati stipulati in coerenza con le direttive rivenienti dagli	
	atti di programmazione che definivano il peculiare contesto operativo.	
	La serialità generata dal reiterato ricorso a detto strumento contrattuale non è	
	riconducibile ad una condotta gestoria della dirigente BUCCO qualificabile in	
	termini di colpa grave.	
	E ciò sia parametrando la condotta ai connotati di tale elemento soggettivo,	
	valevoli tanto all'epoca dei fatti che all'epoca della celebrazione del giudizio	
	innanzi alla Corte territoriale, sia assumendo la nuova conformazione	
	risultante dalla modifica dell'art. 1, comma 1, della l. 20/1994 ad opera della	
	dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), della l. 1/2026, (modifica applicabile ai	
	giudizi pendenti, in forza del disposto dell'art. 6 della medesima l. 1/2026).	
	3. A non diverse conclusioni deve pervenirsi con riguardo alla porzione,	
	temporalmente susseguente, di attività riferibile all'appellato FORESE.	
	La condotta a quest'ultimo imputata è consistita nell'aver proceduto	
	all'assunzione con contratto a tempo determinato del medesimo soggetto che	
	aveva svolto, senza soluzione di continuità, collaborazioni con l'ente	
	provinciale, per far fronte ad un fabbisogno ordinario.	
	Ad opinione della Procura regionale, cioè, l'apposizione di un termine alla	
	durata del contratto di lavoro subordinato era avvenuta in assenza di ragioni	
	di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo che avrebbero	
	potuto giustificare, in base all'art. 1 del d.lgs. n. 368/2001, la deroga alla	
	tipologia del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato,	
	ordinariamente impiegabile per far fronte alle esigenze operative.	
	20	

	Sennonché, questa opzione assunzionale si iscriveva nell’ambito di un	
	percorso di progressiva stabilizzazione del personale precario nelle P.A., posto	
	in essere dalla Provincia di Pescara, in attuazione di un quadro normativo	
	nazionale, di carattere speciale, di cui alle leggi finanziarie per il 2007 e 2008	
	(l. 27 dicembre 2006, n. 296, art.1 comma 560 e 24 dicembre 2007 n.244, art.	
	94, comma 3).	
	La <i>ratio</i> di tali norme era quella di superare l’utilizzo del personale c.d.	
	precario all'interno delle pubbliche amministrazioni, con la finalità di	
	immettere progressivamente in ruolo lavoratori precari, in possesso di	
	determinati requisiti, nella dotazione organica delle relative amministrazioni.	
	La Giunta Provinciale, infatti, con propria deliberazione n.183 del 9.08.2007,	
	previa intesa con le organizzazioni sindacali, aveva approvato un piano di c.d.	
	pre-stabilizzazione, di assunzioni a tempo determinato completamente	
	riservate al personale della Provincia di Pescara titolare di contratto di	
	collaborazione coordinata e continuativa con almeno un anno di servizio al	
	27/09/2006, elaborato sulla base delle esigenze individuate dai vari dirigenti	
	di settore e riportate nel medesimo atto.	
	Successivamente, la Provincia di Pescara con la deliberazione di Giunta	
	Provinciale n. 63 del 25.03.2009 aveva approvato, un piano di stabilizzazione,	
	ai sensi dell’art. 3 comma 94 della Legge Finanziaria 2008, sia per il personale	
	già in possesso dei requisiti per la stabilizzazione, sia per chi li avrebbe	
	maturati nel 2010, nell’ambito della programmazione del fabbisogno di	
	personale 2008-2010.	
	Nel 2010, tuttavia, la Giunta Provinciale ha proceduto ad una rimodulazione	
	del piano di progressiva stabilizzazione 2008-2010, per effetto di un quadro	

	normativo nazionale più stringente in ordine ai vincoli assunzionali e	
	contabili, determinato dall'entrata in vigore del d.l. 78/2010, che, all'art. 17	
	commi 10 e seguenti, ha trasformato la stabilizzazione diretta in una riserva di	
	posti del 40%.	
	Tale norma, nel contesto di una generale razionalizzazione dell'utilizzo del	
	precariato e delle logiche assunzionali, ha precluso così alle Amministrazioni	
	di procedere nei precedenti percorsi di stabilizzazione ipotizzati per il 100%	
	del personale impiegato con forme di lavoro c.d. precario.	
	Peraltro, il minuto accertamento della reale qualificabilità della precedente	
	attività di collaborazione come rapporto di lavoro autonomo (cioè il riscontro	
	della coerenza del tipo di attività lavorativa in concreto svolta con la tipologia	
	di investitura utilizzata per regolare il rapporto tra ente provinciale e	
	lavoratore) che, secondo la Procura regionale, avrebbe dovuto essere	
	compiuto prima di intraprendere la strada della pre-stabilizzazione, non poteva	
	essere un'incombenza del dirigente FORESE.	
	I lavoratori con i quali è stato stipulato il contratto di lavoro a tempo	
	determinato, infatti, erano stati selezionati all'esito di un avviso pubblico	
	conseguente a deliberazioni sia del Consiglio che della Giunta provinciale.	
	Dunque, l'elemento condizionante dell'aver svolto un'attività di co.co.co. per	
	la Provincia, oltre che essere una verifica di dubbia eseguibilità (richiedendo	
	verifiche minuziose sulle concrete modalità di esercizio di una passata	
	collaborazione, con un sindacato altamente penetrante difficilmente	
	compatibile con il principio dell'affidamento sulla regolarità delle attività	
	precedentemente svolte), certamente esulava dalle competenze del FORESE	
	(rientrando nei compiti delle strutture deputate a curare la selezione degli	

	aspiranti lavoratori a termine).	
	4. In definitiva, nella prospettiva della parcellizzazione dell'esame delle	
	condotte gestorie riconducibili ai due dirigenti, le iniziative assunzionali	
	risultano intraprese in aderenza a scelte organizzative, assunte a livello	
	politico e frutto di meditate programmazioni volte a incrementare il ricorso a	
	forme di lavoro flessibile e non stabile, in deroga al modello tradizionale del	
	pubblico impiego a tempo indeterminato.	
	Pertanto, rispetto a condotte che si inseriscono in questa linea di indirizzo la	
	colpa grave non è ravvisabile.	
	5. Ferme le considerazioni svolte, l'assenza di colpa grave è apprezzabile	
	anche esaminando la vicenda unitariamente, nell'ottica seguita dal giudice	
	civile.	
	A ben vedere, quest'ultima avrebbe dovuto essere la visuale preferenziale	
	poiché solo analizzando complessivamente la sequenza dei contratti regolanti	
	prestazioni di lavoro temporalmente circoscritte può aversi la percezione di un	
	abuso del lavoro precario e, di conseguenza, ritenere integrata la condotta	
	produttiva del danno c.d. comunitario.	
	Inoltre, poiché in sede contabile è stata promossa un'azione di responsabilità	
	per il risarcimento di un danno indiretto (consolidatosi in sede civile proprio	
	esaminando globalmente l'azione amministrativa), intuibili ragioni di	
	coerenza avrebbero consigliato la simmetria argomentativa.	
	In proposito, questa Sezione ha già avuto modo di esaminare questioni simili	
	(sentt. 244, 245, 246, 247, 248 del 2024) affermando che «è ormai pacifico	
	<i>l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui i profili di illegittimità degli atti</i>	
	<i>costituiscono solo un sintomo della dannosità per l'erario delle condotte che</i>	
	23	

	<i>all'adozione di quegli atti abbiano concorso.</i>	
	<i>Inoltre, non può “ammettersi alcun automatismo tra l'illegittimità degli</i>	
	<i>atti...e i riflessi erariali delle condotte serbate dalle persone fisiche</i>	
	<i>che...hanno concorso alla loro adozione” (recentissima, Corte dei conti, Sez.</i>	
	<i>I App. Sent. n. 107 del 23 aprile 2024).</i>	
	<i>Tale principio, certamente valevole come enunciazione di sintesi, deve</i>	
	<i>comunque subire un'operazione di attualizzazione e specificazione, per tener</i>	
	<i>conto dei peculiari connotati dell'agire pubblico che, di volta in volta, viene</i>	
	<i>portato all'attenzione del giudice contabile.</i>	
	<i>Ebbene, tale operazione di taratura del principio (...) porta il Collegio a</i>	
	<i>ritenere che la pur innegabile connotazione abusiva dei reiterati conferimenti</i>	
	<i>dei contratti a termine, in grado di dar luogo, a beneficio del lavoratore</i>	
	<i>“precarizzato”, alla tutela risarcitoria del c.d. danno comunitario, non possa</i>	
	<i>generare, di per sé solo, e sotto forma di danno indiretto, la responsabilità</i>	
	<i>amministrativa della dirigente regionale che quei contratti aveva sottoscritto.</i>	
	<i>E ciò in ragione del fatto che, contestualizzando la condotta, il grado di colpa</i>	
	<i>ad essa associabile si attenua fortemente, quantomeno al di sotto della soglia</i>	
	<i>della gravità, indispensabile per l'integrazione della pertinente fattispecie.</i>	
	<i>Nello scrutinio infatti degli elementi rilevanti ai fini dell'integrazione</i>	
	<i>dell'elemento soggettivo in sede di reiterazione dei contratti di assunzione</i>	
	<i>temporanea (...), assume innanzitutto rilievo la non linearità della disciplina,</i>	
	<i>vigente all'epoca dei fatti, riguardante i contratti a tempo definito: il</i>	
	<i>complicato intreccio tra la regolamentazione operata dall'art. 36 del</i>	
	<i>D.lgs.165/2001 (che, a quel tempo, a sua volta rimandava al D.lgs. 368/2001),</i>	
	<i>le specifiche norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere</i>	
	24	

	<i>a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della</i>	
	<i>Regione (...) e il progressivo consolidamento, nella disciplina eurounitaria,</i>	
	<i>di principi innovativi in materia, rendeva tutt'altro che agevole</i>	
	<i>l'individuazione di quale fosse la corretta soluzione gestoria in grado di</i>	
	<i>bilanciare correttamente le esigenze di approvvigionamento di forza lavoro</i>	
	<i>per far fronte a servizi indispensabili, le aspettative dei lavoratori risultati</i>	
	<i>idonei a selezioni pubbliche (anche supportate dalle coerenti istanze veicolate</i>	
	<i>attraverso il canale sindacale) e le rigidità della disciplina giuslavoristica.</i>	
	<i>(...).</i>	
	<i>Contribuisce infine ad attenuare il grado di colpa (...) la considerazione che</i>	
	<i>la quantificazione del danno risarcibile in capo all'amministrazione (per</i>	
	<i>l'intervenuta illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro) è emersa solo</i>	
	<i>all'esito di un lungo ed articolato iter contenzioso, che si è sviluppato in ben</i>	
	<i>quattro gradi di giudizio, evidenziando un progressivo affinamento delle</i>	
	<i>soluzioni interpretative (...) e la cui applicazione in concreto non appariva</i>	
	<i>esigibile, secondo un giudizio ex ante (...).</i>	
	<i>Peraltro, l'ineludibile necessità dell'elemento soggettivo del dolo o della</i>	
	<i>colpa grave è confermata proprio dal testo dell'articolo 36 del D.Lgs. n.</i>	
	<i>165/2001 (anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti contestati) che</i>	
	<i>impone alle amministrazioni di recuperare le somme pagate a titolo di</i>	
	<i>risarcimento del danno a carico dei "dirigenti responsabili, qualora la</i>	
	<i>violazione sia dovuta a dolo o colpa grave"».</i>	
	<i>Da tali conclusioni questo Collegio non ha motivo di discostarsi non essendo</i>	
	<i>in alcun modo ravvisabile la palese o grossolana violazione di regole di</i>	
	<i>prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed</i>	
	25	

	informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa,	
	esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze	
	e in relazione al caso concreto. E ciò ancor meno tenendo conto della	
	specificazione della nozione di colpa grave di cui alla l. 1/2026 che ha previsto	
	che <i>«Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione</i>	
	<i>manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del</i>	
	<i>grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità</i>	
	<i>e della gravità dell'inosservanza».</i>	
	6. Conclusivamente, l'appello è infondato e, come tale, deve essere rigettato.	
	A beneficio delle difese degli appellati, nei confronti dei quali è stata esclusa	
	la responsabilità amministrativa per assenza di colpa grave, devono essere	
	liquidate, ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., nella misura indicata in	
	dispositivo, ponendo il relativo onere sull'Amministrazione provinciale di	
	Pescara, amministrazione di appartenenza degli odierni appellati all'epoca dei	
	fatti.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello	
	definitivamente pronunciando, rigetta l'appello proposto dal Procuratore	
	regionale per l'Abruzzo e iscritto al n. 61640 del registro di segreteria e, per	
	l'effetto conferma la sentenza impugnata.	
	Liquida l'ammontare delle spese del grado nella misura di € 3.000,00 per la	
	difesa della BUCCO e di € 1.800,00 per la difesa del FORESE, oltre accessori	
	di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere sull'ASL Umbria 1,	
	amministrazione di appartenenza all'epoca dei fatti.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	26	

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 giugno 2026.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott. Enrico Torri

F.to digitalmente

F.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 19/06/2026

IL DIRIGENTE

Dott. Massimo Biagi

F.to digitalmente