



REPUBBLICA ITALIANA 179/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Enrico TORRI Presidente

Dott. Natale LONGO Consigliere

Dott. Aurelio LAINO Consigliere

Dott. Roberto RIZZI Consigliere relatore

Dott. Giovanni COMITE Consigliere

pronuncia la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di responsabilità, iscritto al n. 61788 del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo n. 97/2024, depositata in data 4/7/2024

proposto da:

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

[APPELLANTE]

contro:

- **FORESTIERI Candeloro**, nato a Pescara il 1/5/1950, c.f. FRSCDL50E01G482I, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Manieri

	(c.f. MNRGNN60T08D643Z), presso lo studio del quale in Pescara,	
	corso Vittorio Emanuele II, n. 129, è elettivamente domiciliato, p.e.c.	
	avv.giovannimanieri@puntopec.it;	
	- FORESE Antonio , nato a Città Sant’Angelo (PE) il 26/8/1972, c.f.	
	FRSNTN72M26C750F, rappresentato e difeso dall’avv. Fabrizio Rulli	
	(C.F. RLLFRZ65P29G482F), presso lo studio del quale in Pescara, viale	
	J. F. Kennedy, n. 9, è elettivamente domiciliato – p.e.c.	
	studiolegalefabriziorulli@pec.giuffre.it	
		[APPELLATI]
	VISTO l’atto di appello.	
	VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.	
	UDITI , nell’udienza del 9/7/2026, svolta con l’assistenza del segretario	
	dott.ssa. Simonetta Colonnello, il relatore, cons. Roberto Rizzi, il Pubblico	
	ministero, V.P.g. Sabrina D’Alesio, l’avv. Giovanni Manieri, in	
	rappresentanza di FORESTIERI Candeloro, e l’avv. Fabrizio Rulli, in	
	rappresentanza di FORESE Antonio	
	Svolgimento del processo	
	Con la sentenza n. 97/2024, depositata il 4/7/2024 e non notificata, la Sezione	
	giurisdizionale regionale per l’Abruzzo rigettava, per ritenuta assenza del	
	requisito della colpa grave, la domanda del Pubblico ministero nei confronti	
	di FORESTIERI Candeloro e FORESE Antonio, all’epoca dei fatti dirigenti	
	della Provincia di Pescara – il primo, dirigente degli Affari Generali e	
	Personale nel periodo luglio 2002 - settembre 2007, ed il secondo, dirigente	
	del settore valorizzazione e gestione delle risorse umane nel periodo settembre	
	2007 - settembre 2010 – in relazione al danno indiretto di € 16.860,00, che si	
	2	

	assumeva generato dalla soccombenza dell'amministrazione provinciale nel	
	giudizio civile promosso da un lavoratore per l'abusivo utilizzo del lavoro	
	flessibile.	
	Più in dettaglio, all'esito di un tormentato percorso giudiziario (sentenza del	
	Tribunale di Pescara n. 564/2013 di rigetto del ricorso volto ad ottenere il	
	risarcimento; sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila n. 214/2015 di	
	condanna al risarcimento del danno; ordinanza della Corte di cassazione n.	
	1609/2018 di rinvio in appello per la definizione del <i>quantum</i> risarcitorio), la	
	Corte di Appello di Ancona, con la sentenza n. 446/2018 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 due contratti di	
	collaborazione coordinata e continuativa 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, per quanto di rilievo in	
	questa sede (atteso il decesso di un dirigente che aveva gestito	
	l'assunzione del medesimo dipendente per un periodo precedente)	
	dal 11 luglio 2002 al 26 settembre 2007,	
	- 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 28 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".	
	Pertanto, 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 Progetto Straordinario di	
	LSU, di recupero dei lavoratori licenziati dalla Regione Abruzzo a	
	seguito dell'attribuzione di competenze precedentemente affidate	
	alla Regione e successivamente devolute temporaneamente alle	
	Province, nonché nella deliberazione della Giunta regionale n. 184	
	del 19/3/2001 con la quale è stata ratificata la convenzione	
	stipulata in data 18/1/2001 tra il Ministero del Lavoro e la Regione,	
	volto alla stabilizzazione del personale. In virtù di tale accordo ed	
	in attesa dei fondi che avrebbero consentito all'Ente di procedere	
	alla stabilizzazione delle risorse trasferite, erano stati stipulati	
	contratti di collaborazione coordinata e continuativa (ai sensi	
	dell'art. 6, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 81/2000). Detti contratti erano	
	stati sottoscritti originariamente da un dirigente nelle more	
	deceduto (Ferri) e prorogati successivamente dal FORESTIERI. In	

	definitiva, l'assunzione poteva ragionevolmente configurarsi come	
	relativa ad esigenze limitate nel tempo, sebbene si trattasse di	
	durata pluriennale, e non rispondenti a un'esigenza continuativa e	
	duratura della Provincia, né ad un fabbisogno ordinario dell'ente	
	stesso;	
	- 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 «Violazione e/o falsa applicazione dell'art.	
	36 del D.Lgs. n. 165/2001. Errata interpretazione delle norme imperative in	
	materia di pubblico impiego. Contraddittorietà e/o illogicità della	
	motivazione».	
	5	

	In particolare, chiarito che i contratti co.co.co non recavano alcun espresso	
	referimento alle delibere di Giunta provinciale n. 1358/1997 e n. 184/2001, e	
	che contenevano previsioni riguardanti la stabilizzazione del personale	
	precario, esponeva che la Giunta provinciale, con la delibera n. 162 del	
	12/06/2001, aveva nominato il dirigente FORESTIERI responsabile del	
	coordinamento e di ogni altra attività connessa all'espletamento degli	
	incarichi dei progettisti assunti. Dunque, lo stesso 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 del FORESTIERI, il quale, ad opinione dell'appellante,	
	avrebbe dovuto evidenziare le macro-illegittimità che discendevano dalla	
	reiterazione delle assunzioni, protratte per più di sei anni.	
	Pertanto, in capo a tale dirigente era ravvisabile la responsabilità per l'omessa	
	<i>«vigilanza sul corretto svolgimento del rapporto contrattuale»</i> (pag. 11	
	dell'atto di appello), e per non aver evitato che <i>«l'utilizzazione del lavoratore</i>	
	<i>prevaricasse di fatto i limiti definiti in via pattizia»</i> (pag. 13 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. 14 dell'atto di appello).	
	Con il secondo motivo di gravame, la Procura regionale contestava la	
	6	

	<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>	
	<i>della motivazione».</i>	
	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 (<i>«anche nell'ipotesi in cui tale azione fosse connessa ad atti</i>	
	<i>assunti da altri Organi»</i>), 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	
	7	

	prosecuzione del rapporto di lavoro precario, esponendo la Provincia alla	
	rivendicazione che ha, poi, trovato ampia accoglienza nella sede giudiziaria	
	civile. Chiedeva, pertanto, di <i>«annullare la sentenza impugnata e disporre il</i>	
	<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, rispettivamente depositate in data 9/6/2026 e	
	18/6/2026, si costituivano gli appellati FORESTIERI e FORESE formulando	
	articolate considerazioni adesive rispetto alle ragioni della decisione oggetto	
	di impugnazione.	
	Gli appellati eccepivano anche l'inammissibilità e/o improcedibilità	
	dell'appello per violazione degli artt. 195 e 199 c.g.c, in conseguenza della	
	mancata riproposizione e richiesta di accoglimento della domanda di	
	condanna formulata in primo grado.	
	Ed infatti, prioritariamente, rilevavano 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., ritenevano che la mancata	
	riproposizione della domanda avesse determinato la “rinuncia” alla stessa.	
	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.).	
	All’udienza del 9/7/2026, il Pubblico Ministero ed i difensori delle parti	
	appellate ribadivano le rispettive conclusioni rassegnate in atti, svolgendone i	
	motivi, come compendiati 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 accorpendo due condotte, temporalmente	
	contigue, funzionalmente correlate, ma strutturalmente autonome: quella	
	relativa alla stipulazione ed alla proroga del contratto di co.co.co.,	
	riconducibile al dirigente degli Affari Generali e Personale nel periodo luglio	
	2002 - settembre 2007 (FORESTIERI Candeloro) 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 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,	
	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.	
	9	

	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 (€	
	10.729,00, per FORESTIERI ed € 6.131,00 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’appellato FORESE, 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 del FORESE	
	era stata correlata alla reiterata stipulazione di contratti co.co.co. e, in	
	particolare, alla <i>«grave negligenza nella definizione dei contenuti delle</i>	
	<i>effettive prestazioni di lavoro, in palese violazione delle disposizioni e dei</i>	
	<i>principi»</i> di settore.	
	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>	
	10	

	<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 l'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 al dirigente	
	FORESTIERI.	
	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	
	responsabilità amministrativa traesse 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	
	11	

	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. E, nel caso in esame, certamente,	
	non si è realizzata una delle situazioni per procedere alla auspicata re-	
	investitura del giudice di prime cure.	
	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	
	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.	
	D’altra parte, gli appellati sono stati in grado, nonostante le indubbie carenze	
	strutturali dell’atto di impugnazione, di apprestare compiute difese sui profili	
	13	

	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	
	della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato, certamente vevole anche	
	per il giudice dell'appello, impongono di esaminare la vicenda secondo la	
	14	

		prospettiva delineata dalla parte appellante.	
	2.1	Ebbene in tale ottica, la condotta gestoria (pure considerata nella “aggiustata” prospettiva delineata nell’atto di appello) del dirigente FORESTIERI 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 Progetto Straordinario di LSU, di recupero dei lavoratori licenziati dalla Regione Abruzzo a seguito dell'attribuzione di competenze precedentemente affidate alla Regione e successivamente devolute temporaneamente alle Province, approvato con la delibera n. 1358/1997. Con successivi atti la Giunta provinciale aveva prorogato detto progetto fino al 31/12/2001, assumendo anche l'impegno, ai sensi del d.lgs. 468/1997 e del d.lgs. 81/2000, alla stabilizzazione del personale interessato. Tale impegno trovava ulteriore motivazione nell'accordo intervenuto in data 29/6/2001 tra la Regione Abruzzo, le Province, le Organizzazioni Sindacali e Italia Lavoro, nonché nella deliberazione della Giunta regionale n. 184 del 19/3/2001, con la quale era stata ratificata la convenzione stipulata in data 18/01/2001 tra il Ministero del Lavoro e la Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 8, comma 1, d.lgs. 81/2000, finalizzato all'attuazione di interventi di stabilizzazione occupazionale dei soggetti interessati.	
		In virtù di tale accordo ed in attesa dei fondi che avrebbero consentito all'Ente di procedere alla stabilizzazione delle risorse trasferite, l’Amministrazione (su precisa indicazione della Giunta) si è avvalsa della lavoratrice che poi è stata protagonista del giudizio civile in esito al quale si è consolidato il debito che ha originato il danno erariale tramite la stipula di contratti di collaborazione	

	coordinata e continuativa, sottoscritti da un dirigente nelle more deceduto e	
	prorogati successivamente dal FORESTIERI, il cui utilizzo era espressamente	
	consentito e previsto dalla disciplina speciale per i lavoratori socialmente utili,	
	e, segnatamente:	
	- dall'art. 6, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 81/2000 che prevedevano: «1)	
	<i>Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 10 del citato</i>	
	<i>decreto legislativo n. 468 del 1997, e successive modificazioni,</i>	
	<i>trovano applicazione fino al 31 dicembre 2001. 2) Le</i>	
	<i>amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del d.lgs. n.</i>	
	<i>29/1993, possono ove ne ricorrano le condizioni ed esigenze,</i>	
	<i>affidare ai soggetti di cui all'art. 2 comma 1, attraverso incarichi</i>	
	<i>di collaborazione coordinata e continuativa, e lavoro autonomo le</i>	
	<i>attività previste al comma 3 dell'art. 10 del citato d.lgs. n.</i>	
	<i>468/1997 e successive modificazioni, per la stessa durata ivi</i>	
	<i>prevista»,</i>	
	- dalla normativa richiamata nel primo comma del predetto articolo,	
	cioè nel d.lgs. n. 468/1977 e successive modificazioni,	
	- dalla normativa richiamata nel secondo comma di cui sopra, cioè	
	nel d.lgs. n. 29/1993 e nel d.lgs. n. 81/2000, e precisamente	
	nell'articolo 2, comma 1.	
	Sulla base di tali atti è stato quindi avviato il procedimento assunzionale.	
	In tale contesto, dunque, come correttamente affermato dal primo giudice, in	
	conformità del quadro presupposto e delle connesse finalità, nonché	
	considerate le scelte operate dagli organi di indirizzo dell'Ente, l'assunzione	
	di personale dotato di tali specifiche professionalità poteva ragionevolmente	

	configurarsi come relativa ad esigenze limitate nel tempo, sebbene di durata	
	pluriennale, e non rispondente, invece, a un'esigenza continuativa e duratura	
	della Provincia, né ad un fabbisogno ordinario dell'Ente stesso.	
	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 del dirigente FORESTIERI	
	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	
	17	

	tipologia del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato,	
	ordinariamente impiegabile per far fronte alle esigenze operative.	
	Sennonché, questa opzione assunzionale si inscriveva 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.	
	18	

	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 <i>«è ormai pacifico</i>	
	20	

	<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>	
	<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>	

D.lgs.165/2001 (che, a quel tempo, a sua volta rimandava al D.lgs. 368/2001),

le specifiche norme regionali dirette a disciplinare la possibilità di ricorrere

a contratti a tempo determinato per far fronte alle esigenze lavorative della

Regione (...) e il progressivo consolidamento, nella disciplina eurounitaria,

di principi innovativi in materia, rendeva tutt'altro che agevole

l'individuazione di quale fosse la corretta soluzione gestoria in grado di

bilanciare correttamente le esigenze di approvvigionamento di forza lavoro

per far fronte a servizi indispensabili, le aspettative dei lavoratori risultati

idonei a selezioni pubbliche (anche supportate dalle coerenti istanze veicolate

attraverso il canale sindacale) e le rigidità della disciplina giuslavoristica.

(...).

Contribuisce infine ad attenuare il grado di colpa (...) la considerazione che

la quantificazione del danno risarcibile in capo all'amministrazione (per

l'intervenuta illegittima precarizzazione del rapporto di lavoro) è emersa solo

all'esito di un lungo ed articolato iter contenzioso, che si è sviluppato in ben

quattro gradi di giudizio, evidenziando un progressivo affinamento delle

soluzioni interpretative (...) e la cui applicazione in concreto non appariva

esigibile, secondo un giudizio ex ante (...).

Peraltro, l'ineludibile necessità dell'elemento soggettivo del dolo o della

colpa grave è confermata proprio dal testo dell'articolo 36 del D.Lgs. n.

165/2001 (anche nella formulazione vigente all'epoca dei fatti contestati) che

impone alle amministrazioni di recuperare le somme pagate a titolo di

risarcimento del danno a carico dei "dirigenti responsabili, qualora la

violazione sia dovuta a dolo o colpa grave"».

Da tali conclusioni questo Collegio non ha motivo di discostarsi non essendo

	in alcun modo ravvisabile la palese o grossolana violazione di regole di	
	prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed	
	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 le spese, 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. 61788 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 del FORESTIERI e di € 1.800,00 per la difesa del FORESE, oltre	
	accessori di legge, come e se dovuti, ponendo il relativo onere sulla Provincia	
	23	

[illegible]

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 9 luglio 2026.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott. Enrico Torri

F.to digitalmente

F.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 24/07/2026

PER IL DIRIGENTE

Il Funzionario Preposto

Maria Vittoria Zotta

F.to digitalmente