



64/2026

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Massimo LASALVIA Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI Consigliere relatore
Aurelio LAINO Consigliere
Donatella SCANDURRA Consigliere
Stefania PETRUCCI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61371** del ruolo generale, proposto da **NAPOLEONE Marco**, nato a Nocciano (PE) il 14 novembre 1944, c.f. NPLMRC44S14F908L, rappresentato e difeso dall'avv. Leonello Brocchi, c.f. BRCLLL62A02G482V, pec avv.leobrocchi@legalmail.it e con lo stesso elettivamente domiciliato a Roma, piazza del Popolo 18, come da delega in atti;

- *appellante*

contro

Procura regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo;

Procura generale della Corte dei conti;

- *appellate*

e nei confronti di

CASTIGLIONE Guido Mario nato a Castel Frentano (CH) il 10 gennaio 1945, c.f. CSTGMR45A10C114D, rappresentato e difeso dall'avv. Fabrizio Foglietti, c.f. FGLFRZ41C19H501O, pec fabrizio.foglietti@pecordineavvocatilaquila.it e con lo stesso elettivamente domiciliato a Roma presso lo studio legale Sinagra-Sabatini-Sanci, viale Gorizia n. 13, come da delega in atti;

- *intimato*

avverso

la sentenza n. 97/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, depositata il 5 dicembre 2023 e notificata il 9 gennaio 2024.

Visti l'appello, gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 5 febbraio 2026, con l'assistenza del Segretario dr.ssa Rita Maria Dina Cerroni: il consigliere relatore Fabio Gaetano Galeffi; l'avv. Fabio Cantaro, in sostituzione dell'avv. Leonello Brocchi, per Napoleone Marco; il V.P.G. Fabrizio Cerioni; nessuno è comparso per Castiglione Guido Mario.

Svolgimento del processo

Con atto depositato in segreteria il 22 febbraio 2024, Napoleone Marco ha impugnato la sentenza n. 97/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, che lo ha condannato al risarcimento di un danno di euro 158.000,00 oltre rivalutazione e interessi legali in favore dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

In ordine ai fatti per cui si controverte, con atto di citazione del 6 aprile 2016, la Procura regionale Abruzzo ha contestato, a titolo di colpa grave, a Franco Cuccurullo, a Marco Napoleone ed a Guido Mario Castiglione, nelle loro qualità rispettivamente di Rettore, di Direttore generale e di Responsabile Divisione personale docente e non docente, una ipotesi di danno, a titolo di colpa grave, a carico dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara per un importo di euro 663.333,11 nei confronti del dottor Napoleone e del professor Cuccurullo e, nell'ambito di tale importo, sino alla concorrenza di euro 650.085,27 nei confronti del dottor Castiglione, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, siccome derivante da illegittima retribuzione riconosciuta ai Collaboratori Esperti Linguistici, in misura superiore ai limiti tabellari previsti dal CCNL. La Procura erariale ha rilevato che il concorso di altri componenti del consiglio di amministrazione sia da qualificare come meramente colposa, e, quindi, ha detratto dall'intero danno subito di euro 884.444,14 una quota del 25%, per cui il danno contestato è stato indicato in euro 663.333,11. In funzione della data di notifica dell'atto di costituzione in mora, la contestazione nei confronti di Castiglione Guido Mario è stata indicata in euro 650.085,27.

La sentenza impugnata:

- ha dichiarato l'estinzione del giudizio nei confronti del Rettore Cuccurullo Franco, essendo il convenuto deceduto, in presenza di una contestazione a titolo di colpa grave, con esclusione di illecito arricchimento del convenuto e dei suoi eredi e mancando una

riassunzione ad opera della Procura erariale;

- ha ritenuto sussistente la responsabilità per il riconoscimento di retribuzioni ai Collaboratori Esperti Linguistici in misura superiore a quella consentita;

- per quanto attiene alla posizione di Guido Mario Castiglione, ha respinto la pretesa risarcitoria, in quanto il medesimo ha svolto esclusivamente attività preparatoria del testo delle delibere da sottoporre al Consiglio d'Ateneo, sulla base di direttive e sotto il costante controllo del Direttore generale dell'Università e del Rettore;

- ha ritenuto responsabile del danno il Direttore generale Marco Napoleone, quantificato in euro 158.000 pari ad una quota di un terzo del danno attualizzato di euro 473.000 (663.000 circa meno 190.000 già oggetto di recupero).

Napoleone Marco ha svolto i seguenti motivi di impugnazione:

I - violazione ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 2, legge 14 gennaio 1994, n. 20; persistente fondatezza dell'eccezione preliminare di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale;

II - violazione ed erronea applicazione dell'art. 1, comma 1-ter, aggiunto dall'art. 3, comma 1, lett. a) d.l. n. 543/1996, convertito nella legge n. 639/1996, in tema di responsabilità dei votanti nell'ambito dei provvedimenti amministrativi collegiali; violazione ed erronea applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera h) della riforma universitaria di cui alla legge 30 dicembre 2010, n. 240, in tema di competenza funzionale; errato accertamento del danno erariale, sua

erronea attribuzione e quantificazione, violazione ed erronea applicazione dell'art. 6 legge n. 241/1990;

III - errore in fatto e in diritto sulla riconosciuta sussistenza dell'elemento soggettivo nella condotta dell'appellante;

IV - violazione ed erronea applicazione degli artt. 115 cod. proc. civ. e 2697 cod. civ., in ordine al regime delle prove;

ed ha concluso:

nel merito ed in via preliminare: dichiarare l'intervenuta prescrizione estintiva del diritto al risarcimento del danno da responsabilità erariale, ex art. 1, comma 2, legge 14 gennaio 1994, n. 20 e disciplina connessa;

in ogni altra ipotesi interpretativa: in integrale riforma della sentenza impugnata, rigettare le domande formalizzate dalla Procura regionale in primo grado, per la loro obiettiva infondatezza, esentando l'appellante da ogni addebito, con ogni conseguenziale statuizione anche in ordine alle spese.

Castiglione Guido Mario si è costituito con memoria del 14 ottobre 2025, evidenziando di essere stato, all'epoca dei fatti, funzionario preposto alla Divisione del personale docente e non docente. Ha dedotto, quindi, che l'atto di appello di Napoleone Marco non ha sollevato alcuna censura sul capo concernente l'assoluzione pronunciata nei suoi confronti nella sentenza impugnata, essendo la notificazione stata effettuata "esclusivamente al fine di garantire l'integrità del contraddittorio". L'Organo requirente non ha proposto appello autonomo o appello incidentale. Si desumerebbe

quindi, nella prospettazione difensiva, che la sentenza n. 97/2023 debba considerarsi passata in giudicato nei confronti del sig. Guido Mario Castiglione, con conseguente inoppugnabilità. Ha, quindi, concluso chiedendo al Giudice di appello che si dia atto del passaggio in giudicato, nei suoi confronti, della sentenza di primo grado.

La Procura generale, con atto depositato il 14 gennaio 2026, ha rassegnato le proprie conclusioni ed ha dedotto che le censure proposte dall'appellante sarebbero prive di pregio. In particolare, i maggiori illegittimi benefici retributivi (segnatamente: l'attribuzione della retribuzione annua lorda superiore a quanto stabilito dai contratti collettivi, un compenso per le eventuali ore aggiuntive espletate; una indennità aggiuntiva aziendale pari ad euro 2.500,00 annui) sono stati attribuiti ai Collaboratori Esperti Linguistici con la deliberazione del C.d.A. dell'Università di Chieti-Pescara del 24 novembre 2008, approvata dal C.d.A. in cui l'attuale appellante partecipava con "funzione deliberante" come componente effettivo, con una indebita concessione di trattamenti economici migliorativi in contrasto con quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali (artt. 2, comma 3 e 45 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Nella prospettazione della Procura generale, la violazione di una norma positiva costituisce, alla stregua della nuova formulazione dell'art. 1, comma 1, della legge 20/1994, una ipotesi di colpa grave quale "violazione manifesta delle norme di diritto applicabili" alla fattispecie, in contrasto con i limiti stabiliti dai contratti collettivi,

sarebbe sintomatica di una grave colpevolezza della condotta dell'attuale appellante. La Procura generale ha, poi, evidenziato la ridondanza della prova testimoniale, stante la necessità di un accordo scritto per rendere, in ipotesi, valida una contrattazione sindacale integrativa, nonché il mancato decorso dei termini prescrizionali, in quanto la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno non si sarebbe verificata. La parte Requirente ha, quindi, chiesto il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante alle spese di giudizio.

L'appellante ha insistito con memoria del 20 gennaio 2026, soffermandosi in particolare sulla riforma della responsabilità erariale introdotta dalla l. n. 1 del 2026.

All'udienza 5 febbraio 2026, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni, come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sull'appello proposto da Napoleone Marco avverso la sentenza n. 97/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, depositata il 5 dicembre 2023.

In via pregiudiziale, sulla posizione di Castiglione Guido Mario, occorre rilevare che lo stesso è stato evocato in giudizio dall'appellante, sebbene il medesimo sia risultato indenne da responsabilità all'esito del giudizio di primo grado. Va rilevato che l'Organo requirente non ha impugnato tale statuizione, rendendo

definitiva la relativa pronuncia nei confronti dello stesso Castiglione. La giurisprudenza del Giudice di legittimità (Cass. 4352/2019) ha chiarito che nel giudizio con pluralità di parti, la notificazione dell'impugnazione e la sua conoscenza assolvono alla funzione di *litis denuntiatio*, volta a far conoscere al destinatario l'esistenza di un'impugnazione al fine di consentirgli di proporre impugnazione incidentale nello stesso processo (ove non esclusa o preclusa) e garantire così la concentrazione nel tempo di tutti i gravami contro la stessa sentenza. A tale stregua, il destinatario della notificazione non diviene per ciò solo parte nella fase di impugnazione. La memoria di costituzione nulla aggiunge rispetto a quanto stabilito dalla sentenza di primo grado, a lui favorevole. Ne scaturisce la definitività della pronuncia resa in primo grado nei confronti di Castiglione Guido Mario.

In via preliminare va vagliata l'eccezione di prescrizione, sollevata dall'appellante nel primo motivo di impugnazione.

Al riguardo, osserva il Collegio che la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 20/1994, nel caso in cui il danno derivi da una serie di pagamenti riferiti a diversi periodi temporali, ma riconducibili a un unico atto deliberativo, deve essere stabilita alla data di ciascun pagamento (Corte dei conti, SS.RR. n. 5/QM/2007). Nel caso in esame, l'attuale appellante è stato formalmente messo in mora con un atto interruttivo della prescrizione da parte dell'Università G. D'Annunzio, datato 10 luglio 2015 e notificato il 15

luglio 2015. Successivamente, è stato citato in giudizio con un atto notificato il 28 aprile 2016. Pertanto, il diritto al risarcimento del danno per i pagamenti illegittimi effettuati a favore dei Collaboratori Esperti Linguistici, in misura eccedente quanto consentito, non risulta prescritto relativamente agli emolumenti erogati indebitamente a partire da luglio 2010, come indicato nella citazione, fino a novembre 2014. In tale data, il nuovo Direttore generale ha avviato le procedure per recuperare le somme percepite indebitamente dai soggetti interessati.

L'eccezione è quindi da respingere.

Ancora in via preliminare, va esaminato il quarto punto di impugnazione, inerente al regime delle prove. Sul punto, occorre rilevare la mancanza in atti di documentazione scritta sulla contrattazione integrativa; ne consegue l'impossibilità di ammettere la prova testimoniale, stante la necessità di un accordo scritto per rendere, in ipotesi, valida una contrattazione sindacale integrativa, la quale, peraltro, anche se fosse stata esistente, non avrebbe potuto stabilire un trattamento economico più favorevole, in contrasto con la normativa di riferimento, come riconosciuto esplicitamente da Cass. n. 11637 del 4 maggio 2021 (richiamata nelle conclusioni della P.G., pag. 5), pronunciata a seguito di giudizio intentato da alcuni Collaboratori Esperti Linguistici contro le azioni di recupero avviate dall'Università.

Anche questa eccezione è dunque infondata.

Con il secondo motivo di impugnazione, l'appellante ha contestato

la ricostruzione offerta dal Giudice di primo grado sul ruolo da lui svolto nella verifica del danno che gli è stato addebitato.

Sul punto, osserva questa Corte che l'attuale appellante non ha potuto fare a meno di indicare, già nella memoria di costituzione di primo grado del 14 novembre 2016 (pag. 24), di aver partecipato quale membro di diritto alle sedute del Consiglio di Amministrazione del 2008 e del 2011, in cui sono state adottate le deliberazioni oggetto di contestazione.

Il concorso di altri soggetti, diversi dal Rettore Cuccurullo e dal funzionario Castiglione, è stato già *ab origine* considerato nell'atto di citazione (pag. 21), in cui il contributo degli altri soggetti viene qualificato come meramente colposo, con conseguente riduzione del danno.

Ne deriva l'infondatezza del motivo, stanti il pacifico intervento del Direttore alle sedute del C.d.A. di che trattasi (in quella del 2008 anche come proponente) e la sua espressione di voto favorevole in entrambi, con piena consapevolezza del risultato che si voleva ottenere di attribuire il compenso aggiuntivo ai Collaboratori Esperti Linguistici.

Nel terzo motivo di gravame, l'appellante ha lamentato errore in fatto e in diritto sulla sussistenza dell'elemento soggettivo.

Sul punto, la Procura generale ha osservato, nella memoria del 14 gennaio 2026, che la violazione di una norma positiva costituirebbe, alla stregua della nuova formulazione dell'art. 1, comma 1, della legge 20/1994, una ipotesi di colpa grave quale "violazione

manifesta delle norme di diritto applicabili” alla fattispecie, in contrasto con i limiti stabiliti dai contratti collettivi, sarebbe sintomatica di una grave colpevolezza della condotta dell’attuale appellante.

L’appellante ha, poi, insistito con memoria del 20 gennaio 2026, sulla specifica materia dell’elemento soggettivo, da porre in relazione con le novità legislative introdotte nella l. n. 20 del 1994 dalla l. n. 1 del 2026.

In disparte le questioni relative alla ripartizione del danno all’interno del C.d.A. ed all’espressione del voto nelle sedute del medesimo C.d.A., su cui si è già detto in precedenza, nella memoria del 20 gennaio 2026, l’appellante ha osservato in particolare:

- che la nuova nozione di colpa grave, tipizzata nell’art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, come riformulato, descrive in modo restrittivo i casi in cui sussiste la colpa grave ai fini del danno erariale; non è infatti più sufficiente una generica grave negligenza, ma occorre ora che la condotta sia connotata da errori manifesti e inescusabili;

- che, accanto alla tipizzazione delle condotte gravemente colpose, la riforma introduce un fondamentale meccanismo di esenzione da responsabilità per i casi di legittimo affidamento dell’agente pubblico in indirizzi interpretativi qualificati;

- che la nuova disciplina della colpa grave va interpretata alla luce degli artt. 28 Cost. (responsabilità diretta degli impiegati per gli atti compiuti in violazione di diritti) e 97 Cost. (buon andamento e imparzialità della PA);

- che le questioni controverse andrebbero valutate sulla base degli orientamenti della giurisprudenza contabile in ordine alla evoluzione dei criteri di colpa grave e di travisamento del fatto.

Osserva il Collegio che la prospettazione di parte, come derivante dall'applicazione della legge n. 1 del 2026, non fa venir meno l'elemento soggettivo che è stato contestato alla parte.

L'art. 1, comma 1, lett. "a", della legge n. 1 del 2026 ha disposto, con norma di immediata applicazione ai sensi del successivo art. 6, 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. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Nessuna delle ipotesi di esenzione da responsabilità sotto il profilo della gravità della colpa, previste dal novellato art. 1 della legge n. 20 del 1994, appare presente nel caso di specie.

Appare violato il principio di corrispondere al personale dipendente un trattamento economico superiore a quello spettante in base alla disciplina di riferimento – contratto collettivo nazionale

di lavoro per il personale in regime di diritto privato – enunciato chiaramente dagli artt. 2, comma 3 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001. È pacifico che non vi sia stato travisamento del fatto in contestazione o che sia stato affermato un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o sia stato negato un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento stesso. Occorre quindi ritenere che le disposizioni di cui ai predetti artt. 2 e 35, anche in riferimento alle specifiche contestazioni, sono state manifestamente violate. Nell'atto di citazione, introduttivo del giudizio, sono esplicitamente indicate le violazioni contestate (pag. 7), con riferimento all'entità della retribuzione annua lorda e degli adeguamenti periodici indebitamente riconosciuti ai C.E.L., che non trovavano rispondenza nei contratti collettivi nazionali. Un adeguato grado di chiarezza e precisione delle norme violate appare sussistente nei confronti del Direttore dell'Ateneo, che indubbiamente era in grado di poter percepire la lesività della condotta, in funzione delle disposizioni legislative emanate per dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee 26 giugno 2001 in causa C-212/99, con cui si consentiva una equiparazione del trattamento economico dei C.E.L. a quelli dei ricercatori confermati, soltanto a coloro che avevano contratti annuali di lavoro autonomo quali lettori di madrelingua passati al ruolo di C.E.L. (a decorrere dalla data del primo contratto fino all'assunzione quali C.E.L., poiché dopo tale data hanno diritto solo al trattamento stipendiale di cui al CCNL, fatto salvo l'assegno ad

personam che il citato art. 26 chiama trattamento retributivo individuale) e non già, come illegittimamente deciso dal citato C.d.A., a tutti i C.E.L. senza distinzione alcuna.

Non risultano, né sono stati segnalati o invocati, indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri delle autorità competenti in materia, all'epoca dei fatti, su cui gli agenti pubblici avrebbero potuto fare in ipotesi affidamento.

Le violazioni contestate dal Requirente, in funzione del grado di vertice all'epoca ricoperto dall'attuale appellante all'interno dell'organizzazione amministrativa universitaria, escludono in concreto che vi sia scusabilità e che l'inosservanza sia da qualificare non grave.

Ciò posto, con riferimento al terzo motivo di impugnazione, come integrato dalla memoria del 20 gennaio 2026 in funzione dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, per le disposizioni di immediata applicazione ai sensi dell'art. 6 della legge stessa, occorre rilevare che la Corte dei conti, in caso di accertata responsabilità per colpa grave, esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato.

Il motivo di impugnazione è, quindi, sulla base della sopravvenuta disciplina di legge, da ritenere parzialmente fondato, dovendosi porre a carico dell'attuale appellante una quota del danno in misura del 30% di quello accertato.

Ne consegue l'accoglimento parziale del motivo, con rideterminazione del danno di euro 158.000 indicato nella sentenza impugnata, in euro 47.400 pari al 30%.

Sono fatti salvi, in sede di esecuzione, gli importi *medio tempore* eventualmente recuperati da parte dell'Università nei confronti del personale interessato dalle azioni di recupero, dettagliatamente indicato nell'atto introduttivo del giudizio (pag. 9-10 citazione).

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione o comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, l'appello va parzialmente accolto, con rideterminazione del danno contestato in euro 47.400,00 pari al 30% della condanna conseguita in primo grado per euro 158.000, in applicazione della legge n. 1 del 2026.

Le spese di difesa e di giudizio nei confronti di Napoleone Marco, stante l'esito della controversia, sono compensate, mentre nei confronti Castiglione Guido Mario non sussistono i presupposti per la pronuncia in suo favore della condanna alle spese a norma dell'art. 91 c.p.c., che esige la qualità di parte, e perciò una *vocatio in ius* (Cass. n. 5508/2016, 2208/2012, 9002/2007, 5977/2001). Nel giudizio svoltosi con una pluralità di parti scindibili, cumulate nello stesso processo per un mero rapporto di connessione, la notificazione dell'impugnazione assolve alla funzione di *litis denuntiatio* volta a far conoscere al destinatario l'esistenza di una impugnazione incidentale nello stesso processo. Ne consegue che la

parte costituitasi, che non svolge impugnazione incidentale, non ha diritto alla condanna in suo favore delle spese di giudizio a norma dell'art. 91 c.p.c. che richiede la qualità di parte (Cass. 11317/2022). Di qui sorge il non luogo a provvedere sulle spese nei confronti di Castiglione Guido Mario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente nei sensi di cui in motivazione l'appello proposto da **Napoleone Marco**, iscritto al n. **61371** del Ruolo Generale avverso la sentenza n. 97/2023 della Sezione giurisdizionale regionale per l'Abruzzo, ridetermina il danno in euro 47.400,00 (quarantasettemila-quattrocento/00) e per il resto conferma l'impugnata sentenza. Spese compensate nei confronti di Napoleone Marco.

Nulla per le spese nei confronti di Castiglione Guido Mario.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 febbraio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Fabio Gaetano Galeffi

F.to Massimo Lasalvia

Depositata in Segreteria il 26/03/2026

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi