



SENTENZA - 49/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Giuseppina MAIO Presidente relatore

Giuseppina MIGNEMI Consigliere-

Marco FRATINI Consigliere

Carola CORRADO Primo referendario

Flavia D'ORO Primo referendario

pronuncia la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello iscritto al n. 60386 del registro di segreteria,
promosso dalla Procura regionale presso la Corte dei conti - Sezione
giurisdizionale per il Lazio,

Appellante

contro

il dott. Andrea NAPPI (cf NPPNDR56D08L483Z) nato ad Udine l'8
aprile 1956, domiciliato in 04022 Fondi (LT), Viale V. Emanuele III, 11
presso lo studio dell'Avv. Pierluigi Avallone (c.f.
VLLPLG71B05D662G) che lo rappresenta e difende in virtù di delega
in atti. PEC avvpiertuigiavallone@domiciliopec.it

Appellato

avverso

	la sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale regionale per	
	il Lazio, n. 585/2022, depositata il 26 agosto 2022;	
	VISTO l’atto d’appello;	
	VISTI gli altri atti e documenti di causa;	
	UDITI , nell’udienza dell11 febbraio 2026, svolta con l’assistenza del	
	segretario, dr.ssa Alessia Spirito, data per letta la relazione del relatore,	
	Pres. Giuseppina Maio, il V.P.G. Cons. Arturo Iadecola per la Procura	
	generale e l’Avv. Pierluigi Avallone per l’appellato.	
	FATTO	
	1. La Procura regionale presso la Corte dei conti - Sezione	
	giurisdizionale per il Lazio, con atto dell’8 marzo 2022, e contestuale	
	ricorso per sequestro conservativo ai sensi degli artt. 86 e 75 del codice	
	di giustizia contabile, conveniva in giudizio il dott. Andrea Nappi,	
	all’epoca dei fatti Segretario comunale e Responsabile dei servizi Affari	
	generali e finanziari del Comune di San Giovanni Incarico (FR), per	
	sentirlo condannare - con imputazione a titolo di dolo - al risarcimento	
	del pregiudizio erariale, quantificato in euro 87.885,52 (oltre	
	rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio),	
	asseritamente cagionato all’amministrazione di appartenenza in	
	conseguenza della stipulazione di plurimi contratti di lavoro	
	intermittente (c.d. lavoro a chiamata) non consentiti alle pubbliche	
	amministrazioni ex art. 13 d.lgs. n. 81/2015.	
	Più in dettaglio, per quanto rappresentato dalla Procura il convenuto	
	avrebbe autorizzato l’assunzione di lavoratori occasionali, per il	
	periodo 24 aprile 2017/30 giugno 2017, con 105 contratti a chiamata	
	2	

	ritenuti irregolari, in quanto formula negoziale non consentita alla	
	pubblica amministrazione ex art. 13 d.lgs. n. 81/2015. I contratti	
	censurati presenterebbero carattere generico e non consentirebbero di	
	individuare le concrete prestazioni da eseguire, né sarebbero connotati	
	da riferimenti spaziali e temporali, limitandosi a prevedere i	
	corrispettivi da elargire per lo svolgimento di prestazioni vagamente	
	finalizzate al <i>“migliore espletamento dei servizi essenziali del Comune”</i> .	
	Evidenziava, quindi la Procura che tale assetto contrattuale non	
	avrebbe consentito alcuna forma di riscontro ex post	
	sull’adempimento delle prestazioni lavorative richieste.	
	La Procura, poi, quantificava il danno in complessivi € 87.885,52,	
	distinto in due poste. Una prima posta di danno (danno patrimoniale	
	diretto), pari ad € 60.183,76 riguardava gli acconti indebitamente	
	versati ai presunti lavoratori sulla base di contratti ritenuti illegittimi.	
	La seconda posta di danno (danno da disservizio) conseguiva alle	
	spese legali sostenute dall’Ente nell’ambito delle controversie	
	giudiziarie occasionate dai medesimi contratti e quantificata in €	
	27.701,76.	
	2. Con la sentenza 585/2022 la Sezione regionale rigettava le domande	
	attoree non ritenendo assolto l’onere probatorio gravante sulla Procura	
	attrice, in base al criterio statuito dall’art. 2697 c.c. circa la sussistenza	
	di un danno erariale certo ed attuale.	
	Più in dettaglio, relativamente al danno patrimoniale diretto che il	
	Comune di San Giovanni Incarico avrebbe subito per effetto	
	dell’acconto versato ai presunti lavoratori sulla base di contratti	

	illegittimi il Collegio precisava che <i>“la quantificazione del danno avviene</i>	
	<i>sommando alle erogazioni degli acconti (€ 50.153,13) l’importo delle ritenute</i>	
	<i>IRPEF al 20% (€ 10.030,63). Diversamente, dall’esame degli atti depositati</i>	
	<i>in allegato alla citazione, emerge come l’importo di € 50.153,13 corrisponda</i>	
	<i>già all’ammontare lordo delle erogazioni, inclusivo delle ritenute.”</i>	
	Riteneva, ulteriormente, la Sezione che <i>“non riveste il carattere della</i>	
	<i>gravità e della precisione la presunzione prospettata dalla Procura erariale</i>	
	<i>secondo la quale l’assenza di documentazione attestante le prestazioni</i>	
	<i>costituirebbe indice sintomatico della mancata resa delle stesse. Diversamente,</i>	
	<i>ad avviso del Collegio, la carenza di documentazione amministrativa potrebbe</i>	
	<i>trovare spiegazione in altre ragioni fattuali, tutte parimenti plausibili, quali</i>	
	<i>la mera mancata predisposizione di moduli attestanti le prestazioni lavorative</i>	
	<i>ricevute ovvero difetti nel processo di relativa conservazione, in violazione</i>	
	<i>delle regole di corretta amministrazione. Trattasi di possibili ragioni</i>	
	<i>alternative per l’assenza di documentazione che non possono essere escluse in</i>	
	<i>base al quadro probatorio fornito dalla Procura e che – ove sussistenti – non</i>	
	<i>necessariamente dovrebbero ricondursi a negligenze ascrivibili all’odierno</i>	
	<i>convenuto.”</i>	
	Concludeva, affermando che <i>“Tutti gli elementi probatori richiamati</i>	
	<i>portano ad escludere che si possa ritenere provato il danno contestato sulla</i>	
	<i>base della deduzione presuntiva proposta nell’atto di citazione.”</i>	
	Il Collegio riteneva, inoltre, insussistente anche il danno da disservizio	
	per le spese legali sostenute dall'Ente nell'ambito delle controversie	
	giudiziarie occasionate dai contratti di lavoro contestati (€ 27.701,76),	
	in quanto <i>“Gli oneri per spese legali, che nella prospettazione attorea</i>	
	4	

	<i>assurgono a voci di danno, rappresentano fisiologici costi di gestione</i>	
	<i>amministrativa ordinaria, correlati alla doverosa scelta del Comune di</i>	
	<i>sostenere la difesa delle proprie ragioni in giudizio, avverso azioni legali</i>	
	<i>avviate da soggetti terzi.”.</i>	
	Non ritenendo assolto l’onere probatorio quanto all’esistenza di un	
	danno erariale certo ed attuale, concludeva nei seguenti termini	
	<i>“rigetta la domanda di cui all’atto di citazione e, per l’effetto, assolve il</i>	
	<i>convenuto Andrea Nappi, come in atti generalizzato; b) ordina il dissequestro</i>	
	<i>del trattamento di fine servizio -TFS- presso l'INPS del sig. Andrea Nappi,</i>	
	<i>autorizzato con decreto del 15 marzo 2022 del Presidente di questa Sezione,</i>	
	<i>come parzialmente confermato con l'ordinanza n. 116/2022, depositata il 23</i>	
	<i>maggio 2022; c) liquida il rimborso delle spese legali a favore del convenuto, a</i>	
	<i>carico dell’amministrazione di appartenenza, nella misura complessiva di €</i>	
	<i>3.500,00 (tremilacinquecento/00).”.</i>	
	3. Avverso la sentenza proponeva appello in data 22 novembre 2022 la	
	Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio per i	
	seguenti motivi.	
	3.1. <i>“Erronea applicazione dei principi sulla prova e delle regole di riparto;</i>	
	<i>motivazione erronea, illogica e irrazionale perché confonde il danno con le</i>	
	<i>utilità delle prestazioni contrattuali, anche in rapporto all’art. 55, comma 1,</i>	
	<i>C.G.C.; motivazione carente e non aderente alle risultanze degli atti.”</i>	
	Secondo la prospettazione della Procura appellante la sentenza	
	presenterebbe una motivazione illogica in quanto addiverrebbe	
	all’assoluzione del convenuto nonostante, nella parte iniziale della	
	motivazione, sia stato rilevato il carattere gravemente colposo della	
	5	

		sua condotta.	
		Evidenziava che <i>“la fattispecie all’esame è caratterizzata dall’essere un tipo</i>	
		<i>di contratto “espressamente vietato” nell’ambito della Pubblica</i>	
		<i>Amministrazione, per cui il giudice avrebbe potuto e dovuto trarne le</i>	
		<i>conseguenze più volte evidenziate dalla giurisprudenza contabile, secondo cui,</i>	
		<i>laddove è la legge che vieta il ricorso a determinati istituti giuridici,</i>	
		<i>l’interprete non può considerarli per altra via utili.” Invece “il giudice di</i>	
		<i>prime cure pur stigmatizzando l’uso del contratto a chiamata e pur rilevando</i>	
		<i>che lo stesso sia “espressamente vietato” dalla legge, non solo non ha</i>	
		effettuato alcuna considerazione consequenziale, ossia che l’esborso	
		per gli acconti costituiva già una condotta illecita, ma ha ritenuto, in	
		contrasto con quanto puntualizzato, che la Procura abbia adottato	
		l’ <i>“automatismo presuntivo” secondo il quale la mancanza di</i>	
		documentazione costituisca il danno.	
		Precisava, a confutazione delle motivazioni addotte nella sentenza, che	
		gli accertamenti svolti sia dalla GdF che dalla Procura avevano dato	
		esito negativo e che le stesse risultanze <i>“quindi, rappresentano la “prova”</i>	
		<i>negativa dell’esistenza dei “fatti” (le controprestazioni) ricercati.”.</i>	
		3.2. <i>“Erronea valutazione degli atti di causa e conseguente erronea</i>	
		<i>motivazione.”</i>	
		L’affermazione, contenuta in sentenza secondo cui il Nappi era	
		intervenuto nella fase esecutiva dei rapporti e quindi non aveva avuto	
		alcun ruolo nell’accertamento delle prestazioni rese dai lavoratori	
		sarebbe smentita dagli atti, in particolare dal contenuto della	
		determina n. 179 del 15.5.2017 allegata, dallo stesso Nappi, quale	
		6	

	documento n. 9 alla memoria di costituzione, in cui è riportato che è lo	
	stesso appellato adotta l'atto di "liquidazione" di n. 63 lavoratori.	
	3.3. <i>"Degradazione dell'elemento soggettivo in colpa grave anziché dolo: carenza di motivazione, comunque illogica, irragionevole ed in contrasto con gli atti."</i>	
	La Procura appellante, censurava la sentenza impugnata per avere male inquadrato la fattispecie, così inficiando il giudizio. In particolare contestava la qualificazione colposa dell'elemento soggettivo riconosciuto nei confronti dell'appellato, rilevando che <i>"già la sottoscrizione di 105 contratti, peraltro palesemente vietati, non può che essersi realizzata perché espressamente voluta. In definitiva, non può affermarsi che la firma di Nappi sotto i contratti sia stata non voluta o apposta per sbaglio (senza sottacere, che il medesimo Nappi aveva rilasciato i pareri di regolarità contabile e finanziaria, e aveva adottato gli atti di liquidazione)."</i>	
	3.4. <i>"Erronea applicazione del principio giurisprudenziale della "vicinanza della prova"."</i>	
	La procura confutava il punto della sentenza in cui il Giudice di prime cure non aveva ritenuto applicabile il principio della "vicinanza della prova", nel caso di specie.	
	Ribadiva a sostegno dell'applicazione del principio che <i>"il danno contestato è stato allegato e quantificato nella somma concretamente spesa dal Comune in seguito alla stipula di contratti del tutto generici. Il "fatto negativo", ossia quello che non risulta documentato e altrimenti provato, è la controprestazione, non essendo, pacificamente, a tal fine, probante la sola indicazione dei nominativi in elenchi non reperiti presso il Comune né dotati</i>	
	7	

di alcun numero di protocollo o nemmeno riconducibili ai contratti in oggetto e non riscontrati in alcun modo dall'Amministrazione. A fronte, quindi, di una spesa certa (gli acconti erogati, anche in considerazione che nascevano da un contratto vietato dalla legge e quindi nullo, n.d.r.), manca qualsiasi riscontro della controprestazione."

3.5. "Sul danno da disservizio".

Precisava che "Nel caso di specie, i maggiori costi dovuti proprio alle spese legali erogate dal Comune per i contenziosi sorti a seguito delle condotte del Nappi, sono stati considerati quale criterio di quantificazione del danno da disservizio che, sulla base della nota del Comune n. 7368/2021 assunta al prot. n. 16659 del 21/12/2021 di questa Procura, non sono stati, allo stato degli atti, rimborsati o restituiti all'ente per cui la posta di danno è certa, concreta e attuale. Non si vede, dunque, la ragione per cui detto danno sia stato considerato dal giudice di prime cure come incerto e non attuale. Difatti, detta somma non sarebbe stata spesa laddove il Nappi si fosse astenuto dal predisporre e firmare contratti non solo ab origine nulli ex lege, ma anche generici, tanto da indurre il giudice del lavoro ad emettere sentenze favorevoli all'ente, come sopra evidenziato."

3.6. "Illogicità della motivazione con riferimento alla mancanza di danno per le somme versate in acconto, in quanto carenti del requisito di certezza e definitività."

Sosteneva che "proprio i contratti di lavoro sottoscritti prevedevano espressamente il pagamento tramite l'erogazione degli acconti e dei successivi saldi. Ma i saldi delle prestazioni asseritamente rese dai lavoratori a chiamata, in realtà, non potevano essere erogati in quanto, nel mese di luglio 2017,

subito dopo le elezioni comunali e in seguito al pagamento dell'acconto per i contratti citati, lo stesso Dott. Nappi procedeva a redigere un atto in autotutela (tra gli allegati dell'all. 1 della Relazione GdF n. 529447 del 7.12.2017 citata) con cui "suggeriva" il blocco dei pagamenti per detti contratti, giustificandosi con l'entrata in vigore del D.L. n. 25/2017 di abrogazione degli articoli da 48 a 50 del d. lgs. n. 81/2015, nonostante l'art. 13 co. 5 dello stesso decreto avesse fin dall'origine escluso l'applicazione delle disposizioni relative al lavoro intermittente alla pubblica amministrazione. Il saldo delle prestazioni, quindi, era un fatto irrealizzabile nelle procedure di pagamento in questione, in quanto era stato caducato in autotutela il suo presupposto giuridico. (...) "Dette somme sono quelle oggetto della contestazione, e per esse non solo è pacifico che siano state effettivamente corrisposte ai lavoratori, quindi con attualità del danno, ma addirittura, secondo il giudice civile, i percipienti le avrebbero dovute restituire al Comune, sia perché non sono stati in grado di provare le effettive prestazioni rese, sia perché il contratto di lavoro è affetto da nullità per contrasto con norme imperative."

3.7. Sul sequestro delle somme del TFS

La Procura precisava di avere richiesto e ottenuto dalla Sezione giurisdizionale l'autorizzazione al sequestro delle somme detenute dall'INPS a titolo di Trattamento di Fine Servizio, somme che, con il dissequestro disposto dalla sentenza, sono state, in parte, liquidate.

Evidenziava pertanto che le somme ancora detenute dall'INPS a titolo di TFR potessero formare nuovamente oggetto di sequestro.

In conclusione chiedeva, in riforma della sentenza della Sezione

	giurisdizionale regionale per il Lazio, n. 585/2022, la condanna del sig.	
	Nappi <i>“al pagamento complessivo di € 77.854,89 in favore del Comune di</i>	
	<i>San Giovanni Incarico a titolo di danno erariale, oltre rivalutazione</i>	
	<i>monetaria, interessi legali e spese di giustizia, così come indicato nell’atto di</i>	
	<i>citazione di primo grado.”</i>	
	4. Il sig. Nappi si costituiva in appello confutando tutti i motivi di	
	gravame e chiedendo la conferma della sentenza impugnata con	
	pagamento delle spese di giudizio da porsi a carico del comune di San	
	Giovanni Incarico	
	5. All’udienza dell’11 febbraio 2026, le parti ribadivano le	
	argomentazioni difensive già prospettate in atti ed insistevano nelle	
	conclusioni.	
	La causa veniva, quindi, trattenuta in decisione.	
	DIRITTO	
	1. L’appello è infondato e va respinto.	
	L’appellante lamenta contraddittorietà della motivazione sotto plurimi	
	aspetti ed errata applicazione dei principi sulla prova e delle regole di	
	riparto. Sostiene che gli elementi probatori offerti a supporto della	
	domanda, sarebbero stati comunque erroneamente valutati dal primo	
	giudice, essendo viceversa idonei a ritenere provata e fondata la	
	domanda azionata.	
	Le censure sono prive di pregio.	
	Ritiene, il Collegio che, il giudice abbia compiuto una prudente	
	valutazione delle risultanze istruttorie (v. art. 95 c.g.c.) e che ne abbia	
	motivatamente dato conto spiegando le ragioni della ritenuta	
	10	

	inidoneità delle stesse a supportare l'accoglimento della domanda.	
	Ebbene, con riferimento alla prima posta di danno patrimoniale	
	diretto, pari ad € 60.183,76 è agevole constare che, il giudice di prime	
	cure è pervenuto al convincimento che <i>“non riveste il carattere della</i>	
	<i>gravità e della precisione la presunzione prospettata dalla Procura erariale</i>	
	<i>secondo la quale l'assenza di documentazione attestante le prestazioni</i>	
	<i>costituirebbe indice sintomatico della mancata resa delle stesse. Diversamente,</i>	
	<i>ad avviso del Collegio, la carenza di documentazione amministrativa potrebbe</i>	
	<i>trovare spiegazione in altre ragioni fattuali, tutte parimenti plausibili, quali</i>	
	<i>la mera mancata predisposizione di moduli attestanti le prestazioni lavorative</i>	
	<i>ricevute ovvero difetti nel processo di relativa conservazione, in violazione</i>	
	<i>delle regole di corretta amministrazione.</i>	
	L'appellante rinvia a due argomentazioni per sostenere l'erroneità	
	della sentenza 1) <i>“Nel caso di specie, i contratti, peraltro illegittimi, hanno</i>	
	<i>determinato un fatto certo, provato e documentato: l'esborso di denaro da parte</i>	
	<i>del Comune di San Giovanni Incarico. Si è quindi, con certezza documentale,</i>	
	<i>determinata una variazione negativa delle finanze comunali. È questo il danno</i>	
	<i>contestato nell'atto introduttivo, provato attraverso i mandati di pagamento.</i>	
	2) <i>“Presso il Comune, infatti, gli accertamenti disposti da questa Procura</i>	
	<i>hanno evidenziato che non risultano atti dai quali desumere le prestazioni</i>	
	<i>rese. Si tratta, quindi, di “accertamenti” che sono stati fatti, dapprima dalla</i>	
	<i>GdF, e successivamente da questa Procura ad ampio raggio che hanno dato</i>	
	<i>tutti esito negativo, le cui risultanze, quindi, rappresentano la “prova”</i>	
	<i>negativa dell'esistenza dei “fatti” (le controprestazioni) ricercati.”.</i>	
	L'impostazione difensiva è destituita di fondamento.	
	11	

	Ritiene il Collegio che la valutazione del corredo probatorio operata in	
	sentenza sia esente da vizi tali da incrinarne il fondamento e	
	sostanzialmente condivisibile negli esiti cui è pervenuta.	
	Ebbene, il Requirente, contesta l'utilizzo dei "contratti a chiamata",	
	tipologia contrattuale vietata all'interno delle Pubbliche	
	amministrazioni ex art. 13, ultimo comma, d. lgs. 81/2015, con	
	conseguente assunzione irregolare di lavoratori occasionali scelti, tra	
	l'altro, senza alcun tipo di selezione pubblica, per il periodo	
	24.4.2017/30.6.2017, da parte del Dott. Nappi, Segretario comunale e	
	Responsabile dei servizi Affari generali e finanziari del Comune di San	
	Giovanni Incarico.	
	Nello specifico nell'atto introduttivo del giudizio, la Procura	
	<i>"rappresentava che i contratti si presentavano generici in quanto non</i>	
	<i>indicavano, all'evidenza, il tipo di prestazione da eseguire, né erano connotati</i>	
	<i>da alcun riferimento spaziale e temporale, limitandosi a prevedere delle somme</i>	
	<i>di denaro di differente entità elargite per lo svolgimento di prestazioni a</i>	
	<i>chiamata per il fine del "migliore espletamento dei servizi essenziali del</i>	
	<i>Comune", come testualmente riportato in essi. Così impostati, essi, tra l'altro,</i>	
	<i>non permettono alcun controllo ex post in merito alla effettiva realizzazione</i>	
	<i>dell'attività lavorativa, non fornendo alcuna indicazione che possa essere</i>	
	<i>successivamente riscontrata. Inoltre, agli atti del Comune, né la Guardia di</i>	
	<i>finanza, autonomamente e su delega di questa Procura, né il personale del</i>	
	<i>Comune, hanno rinvenuto alcuna documentazione comprovante l'effettivo</i>	
	<i>svolgimento delle prestazioni, essendo presenti solo i contratti sottoscritti,</i>	
	<i>acquisiti in sede di indagine."</i> (pag. 3 dell'atto di Appello).	

	Tale essendo l'ipotesi accusatoria, ritiene il Collegio che l'attore pubblico avrebbe dovuto supportare la domanda con riscontri idonei a comprovare quanto testè dedotto, non potendo ritenersi l'assenza della documentazione attestante lo svolgimento delle prestazioni indice sintomatico della mancata resa delle stesse. E', pertanto, rimasto del tutto privo del benchè minimo supporto probatorio il contestato danno erariale atteso che la Procura non ha fornito alcun riscontro obiettivo circa l'inesatto adempimento delle prestazioni rese in esecuzione dei contratti di lavoro, seppur stipulati in violazione di precetti normativi.	
	Infatti secondo l'ordinario regime probatorio, il danno deve essere dimostrato dalla Procura, unitamente alle altre componenti della responsabilità amministrativo-contabile, non vertendosi in ipotesi di responsabilità formale o sanzionatoria.	
	La responsabilità amministrativa, diversamente da quella penale, infatti, si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria - recuperatoria (CEDU, sent. del 13.05.2014, Rigolio vs Italia), in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'esse patrimoniali e che, quindi, comunque, non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale.	
	Nel caso di specie, in disparte i profili di irregolarità nella gestione dei contratti a chiamata oggetto di contestazione, vietati alla pubblica amministrazione dall'art. 13 comma 5 d.lgs. n. 81 2015, la cui preclusione giuridica non è stata revocata in dubbio dal giudice di primo grado, non risulta sufficientemente dimostrato dalla Procura	

	che, sia derivato un danno sufficientemente apprezzabile in termini di	
	mancata resa delle prestazioni previste.	
	Come, correttamente, rilevato dal giudice di primo grado non vi sono,	
	infatti, elementi presuntivi idonei a confermare il giudizio di	
	precisione, gravità e concludenza, con riferimento agli indizi che	
	fondano l'affermazione della sussistenza e consistenza del danno	
	erariale.	
	La determinazione della sussistenza del danno, infatti, è stata	
	effettuata sulla base di un criterio meramente presuntivo e ipotetico	
	che non assolve minimamente all'onere della prova, gravante	
	sull'attore, in ordine alla sussistenza di tutti i presupposti della	
	responsabilità amministrativa del convenuto, che è personale e	
	derivante da comportamenti dannosi storicamente certi e provati,	
	secondo regole etiologico-causali, in relazione a singoli, accertati e	
	individuati episodi (Sez. III App., sent. n. 170 del 2019).	
	In argomento, la Cassazione ha stabilito che la prova presuntiva si deve	
	comunque <i>"fondare su fatti certi, ovvero dedurre sulla base di massime d</i>	
	<i>esperienza o dell'id quod plerumque accidit, non potendo consistere in una</i>	
	<i>congettura, ovvero in una mera supposizione, ciò che si verifica quando la</i>	
	<i>presunzione si fonda su fatti incerti e viene dedotta da questi in via di semplice</i>	
	<i>ipotesi."</i> (Cass. Sez. 3, sent. n. 17421 del 2019, cit). (Cass., ord. n. 411 del	
	2021).	
	Destituite di fondamento sono, anche, le argomentazioni poste	
	dall'appellante Procura regionale in ordine al carico ed alla	
	distribuzione dell'onere della prova. Nel vigente sistema della	
	14	

	responsabilità amministrativa vale pienamente la regola generale di	
	cui all'art. 2697 c.c. in base alla quale colui il quale vuol far valere un	
	diritto in giudizio deve dimostrare i fatti costitutivi posti a fondamento	
	dello stesso, mentre spetta a chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti,	
	ovvero che il diritto si è modificato o estinto, provare i fatti sui quali si	
	fonda la propria eccezione. Solo nel caso di maneggio di beni e valori,	
	trova applicazione, per collegamento funzionale con l'art. 1218 c.c., la	
	deroga ai principi generali, la quale pone a carico dell'agente contabile	
	la prova del fatto impeditivo dell'adempimento dell'obbligo	
	restitutorio, restando a carico dell'attore erariale la prova del solo	
	elemento oggettivo. Vero è che il connotato pubblicistico che	
	caratterizza ontologicamente l'azione risarcitoria erariale impone,	
	tuttavia, che il pubblico ministero contabile oltre ad essere onerato, in	
	base all'art. 55 c.g.c., del compimento nella fase istruttoria di <i>"ogni</i>	
	<i>attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio</i>	
	<i>dell'azione erariale"</i> , debba anche svolgere <i>"accertamenti su fatti e</i>	
	<i>circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile"</i> .	
	Ma ciò non legittima il tentativo della Procura di sovvertire l'ordinario	
	dispiegarsi dell'onere probatorio, ex art. 2697 c.c., laddove,	
	richiamando il principio di vicinanza della prova, ha tentato di	
	riversare sull'appellato la dimostrazione dei fatti di responsabilità, che	
	egli stesso avrebbe dovuto dimostrare.	
	L'onere della prova, nella responsabilità erariale, grava su chi ne	
	assume l'esistenza e investe ogni elemento. E', infatti, il creditore che	
	deve fornire la prova relativa alla fonte del suo diritto, limitandosi alla	

	mera allegazione dell'inadempimento della controparte. Grava,	
	invece, sul debitore l'onere della prova liberatoria dell'adempimento.	
	Il sistema prevede anche un bilanciamento probatorio idoneo a	
	soddisfare esigenze di ordine pratico, <i>"che derivano dal principio di</i>	
	<i>referibilità o di vicinanza della prova. Nell'ottica di non onerare il creditore</i>	
	<i>della prova – eccessivamente difficoltosa – di fatti negativi (quale il non aver</i>	
	<i>ricevuto l'adempimento), l'onere della prova è posto a carico del soggetto nella</i>	
	<i>cui sfera si è prodotto l'inadempimento (Consiglio di Stato, sez. IV,</i>	
	<i>18/05/2016), e che è, quindi, in possesso di elementi probatori per contrastare</i>	
	<i>le pretese creditorie. In questo quadro normativo e di principi generali, non</i>	
	<i>può farsi carico alla Procura regionale di provare il fatto negativo della</i>	
	<i>mancata o inesatta esecuzione del contratto in altro modo che provando la</i>	
	<i>manca di documentazione attestante il contrario."</i> (Corte dei conti, Sez.	
	I app. sent. n. 256/2018).	
	Nel caso di specie questa prova non può ritenersi pienamente	
	raggiunta, alla luce dell'attività istruttoria svolta dalla Procura erariale	
	in quanto come evidenziato nella sentenza appellata e condiviso da	
	questo Collegio il Nappi <i>"dalla documentazione versata in atti figura come</i>	
	<i>il soggetto responsabile per l'autorizzazione e la sottoscrizione dei contratti di</i>	
	<i>lavoro a chiamata; nessun elemento probatorio porta, invece, ad associare</i>	
	<i>all'odierno convenuto la responsabilità per la gestione degli stessi, ivi inclusa</i>	
	<i>la rendicontazione del lavoro eseguito. L'assenza di un chiaro coinvolgimento</i>	
	<i>del convenuto nella fase esecutiva dei contratti e, per l'effetto, alla</i>	
	<i>documentazione ad essa relativa, esclude ogni utile richiamo al principio di</i>	
	<i>vicinanza della prova."</i> . L'assunto non è messo in dubbio dal mero	
	16	

	riferimento nell'atto di appello alla determina n. 179 del 15 maggio 2017.	
	Altra posta di danno sulla quale il Collegio ritiene di poter condividere le conclusioni cui è giunta la Sezione territoriale è quella del danno da disservizio.	
	Avuto riguardo alla ritenuta insussistenza della prova di un danno certo ed attuale l'appellante richiama giurisprudenza contabile secondo cui il danno da disservizio può configurarsi, tra l'altro, "<i>...in maggiori costi dovuti a spreco di risorse economiche o nella mancata utilità ritraibile dalle somme spese, a ragione della disorganizzazione del servizio, causato da un amministratore, da un dipendente (anche di fatto) o da un agente pubblico con una condotta commissiva od omissiva dolosa o gravemente colposa produttiva di effetti negativi nella gestione di un pubblico servizio...</i>". Sottolinea che i maggiori costi dovuti proprio alle spese legali erogate dal Comune per i contenziosi sorti a seguito delle condotte del Nappi non sarebbero stati sostenuti "<i>laddove il Nappi si fosse astenuto dal predisporre e firmare contratti non solo ab origine nulli ex lege, ma anche generici, tanto da indurre il giudice del lavoro ad emettere sentenze favorevoli all'ente, come sopra evidenziato.</i>"	
	Come noto, il danno da disservizio, creato dalla giurisprudenza contabile come categoria di sintesi per una serie di condotte colpevolmente disfunzionali, è configurabile "<i>in relazione allo spreco di risorse e di mezzi strumentali, determinato dal comportamento illecito di soggetti legati da rapporto di servizio con l'Amministrazione. La giurisprudenza contabile tende a configurare questa particolare figura di</i>	

	danno nel mancato conseguimento, ad opera di dipendenti pubblici, della	
	legalità, dell'efficienza, dell'economicità e della produttività dell'azione	
	amministrativa, ovvero, più concretamente, nel minor risultato conseguito	
	dall'apparato amministrativo in termini di efficienza ed efficacia a seguito di	
	attività illecita commessa da un dipendente pubblico.” (Corte dei conti, Sez.	
	II app. sent. 249/2024).	
	Nel caso, di specie, il primo giudice, ha rilevato che “non vengono forniti	
	elementi utili a fondare una richiesta risarcitoria in tal senso, non potendo	
	essere integrato il danno da disservizio dalla mera decisione di sostenere oneri	
	legati al contenzioso piuttosto che in altri settori di spesa. Non è neppure	
	fornita prova che la copertura dei richiamati oneri legali non sia stata	
	garantita dagli ordinari stanziamenti di bilancio a ciò destinati, ma abbia	
	richiesto il definanziamento di altri capitoli di spesa. Ad escludere la	
	sussistenza del danno, sotto il profilo della definitività del pregiudizio	
	ipotizzato, contribuisce anche la circostanza che, secondo quanto desumibile	
	dallo stesso atto di citazione, molti dei giudizi abbiano avuto esito favorevole,	
	con conseguente possibilità per l'ente di recuperare le spese presso i lavoratori	
	soccombenti; in altri casi i giudizi non sarebbero ancora definitivi anche con	
	riguardo alla statuizione sulle spese legali”.	
	Come condivisibilmente già accertato dalla gravata sentenza, in punto	
	di accertamento del danno da disservizio, la prova non può fondarsi	
	su prove presuntive o indiziarie poiché deve essere dimostrato che il	
	perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali abbia comportato	
	la perdita patrimoniale rilevata.	
	L'appello va, quindi, rigettato con conferma della sentenza di primo	
	18	

	grado.	
	Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano ex art. 31	
	c.g.c. in favore di Andrea Nappi e a carico del Comune di San Giovanni	
	Incarico (FR) in euro 3.789,00, oltre accessori di legge.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello,	
	disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,	
	definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe, con	
	integrale conferma della sentenza di primo grado.	
	Liquida, in favore dell'appellato, carico del Comune di San Giovanni	
	Incarico (FR) la somma di € 3.789,00 oltre accessori di legge, per gli	
	onorari e i diritti della difesa, per il presente grado di giudizio.	
	Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.	
	IL PRESIDENTE	
	Dott.ssa Giuseppina Maio	
	F. to digitalmente	
	Depositata il 17/03/2026	
	IL DIRIGENTE	
	F. to digitalmente	
	19	