



REPUBBLICA ITALIANA

Sent.219/2026

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

Composta dai seguenti magistrati:

Bruno Tridico - Presidente

Andrea Liberati - Giudice

Gianpiero Madeo - Giudice (relatore)

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **21303** del registro di

Segreteria, promosso dalla Procura presso la Sezione

giurisdizionale per la Regione Abruzzo della Corte dei conti,

PEC: abruzzo.procura@corteconticert.it

attore

nei confronti di

1. NISCOLA Umberto, nato ad Avezzano il 3.04.1977 e

residente a San Vincenzo Valle Roveto (AQ) in viale Regina

Margherita, 33 c.f. NSCMRT77D03A515R, in qualità di

vicesindaco e assessore p.t. del comune di San Vincenzo Valle

Roveto, domicilio digitale francesca.novella@pec.it e

paola.ciciarelli@pec.it;

2. LANCIA Giulio, nato a San Vincenzo Valle Roveto (AQ) il

18.01.1953 ed ivi residente in via Col di Sente, 19 c.f.

LNCGLI53A18I389R in qualità di sindaco p.t. del comune di San

Vincenzo Valle Roveto, domicilio digitale:

avvherbertsimone@cnfpec.it;

3. ROSSI Carlo, nato a San Vincenzo Valle Roveto (AQ)

l'1.06.1970 ed ivi residente in fraz. Roccavivi, P.zza San Rocco,

5 c.f. RSSCRL70H01I389H in qualità di sindaco p.t. del comune

di San Vincenzo Valle Roveto, domicilio digitale:

avvherbertsimone@cnfpec.it;

4. PALMISANO Roberto, nato a Mottola (TA) il 13.02.1969

e residente a Orte (VT) in via Camerano n. 9 sc. A int. 10, c.f.

PLMRRT69B13F784R, in qualità di Comandante del Centro

Tecnico Rifornimenti dell'Aeronautica militare di Fiumicino dal

25.11.2015 al 14.07.2021, domicilio digitale:

morelli.filiberto@oravta.legalmail.it e

intelligente.daniela@oravta.legamail.it

convenuti

- esaminati gli atti e i documenti di causa;

- uditi nella pubblica udienza del 28 aprile 2026 il V.P.G.

Marco Di Marco per la Procura, l'Avv. Herbert Simone per i

convenuti Lancia e Rossi, l'Avv. Francesca Novella per il

convenuto Niscola, e gli avv.ti Filiberto Morelli e Daniela

Intelligente per il convenuto Palmisano.

FATTO

La Procura contesta con atto di citazione, depositato in data 1°

dicembre 2025, un duplice danno erariale derivante dalle

condotte illecite poste in essere dal convenuto Niscola Umberto,

il primo in quanto, quale militare dell'Aeronautica Militare nel periodo ricompreso tra il 2016 e il 2023, fruiva indebitamente di numerosi permessi per l'esercizio del mandato elettorale quale consigliere comunale con incarico di assessore (23.06.2016 – 8.07.2021) e poi vice-Sindaco (dal 12/10/2021) del Comune di San Vincenzo Valle Roveto e il secondo in quanto sottraeva, sfruttando il proprio incarico elettorale, fraudolentemente energia elettrica da un punto di prelievo intestato al medesimo Comune.

Espone la Procura che nel periodo compreso tra il 2016 e il 2023 il Niscola è stato del tutto assente dal servizio ovvero presente per un numero di giornate del tutto irrisorio. In particolare:

- a) negli 2018, 2019, 2020 e 2023 non si è mai recato al lavoro;
- b) nel 2016 è stato presente per n. 23 giorni;
- c) nel 2017 è stato presente per n. 7 giorni;
- d) nel 2020 è stato presente per n. 2 giorni;
- e) nel 2021 è stato presente per un solo giorno.

Le sistematiche assenze sarebbero state prevalentemente giustificate con permessi per l'esercizio del mandato elettorale ex art. 79 TUEL e precisamente nel periodo ricompreso tra il 6 giugno 2016 e il 31 dicembre 2023 il convenuto ha fruito di ben 1474 permessi, che hanno determinato altrettanti giorni di assenza da lavoro. Ad avviso della Procura il numero delle assenze sarebbe stato *ictu oculi* incompatibile con il dettato normativo considerato che il Niscola avrebbe avuto diritto a

fruire di permessi retribuiti esclusivamente per il tempo necessario alla partecipazione alle sedute del consiglio e della giunta comunale e di godere di ulteriori permessi nel limite massimo di 24 ore mensili sulla base della previsione dell'art. 79 TUEL e della circolare PERSOMIL del 18 aprile 2012 valevole per il personale militare.

Nello specifico espone l'attore che dall'attività di indagine svolta dalla GDF è risultato che a fronte di tale abnorme numero di permessi, l'amministratore convenuto ha partecipato alle sedute del consiglio e della giunta comunale soltanto in 159 occasioni con la conseguenza che i permessi previsti dai commi 1 e 3 dell'art. 79 risultano spettanti esclusivamente per tali giornate. Di contro, residuerebbero i permessi riferiti alle restanti 1.315 giornate di assenza, privi di una valida giustificazione in quanto se riferiti alla partecipazione a consiglio comunale o alla giunta certamente inattendibili e se riferiti, invece, ad altra tipologia di attività istituzionale, non è stata rinvenuta documentazione di qualsiasi genere attestante lo svolgimento della stessa. Inoltre, le giustificazioni sono state indicate in serie, in termini generici e stereotipati senza alcun riferimento all'attività concretamente svolta contrariamente all'obbligo di puntuale documentazione.

Nello specifico la Procura espone che oltre a sussistere un'incompatibilità oggettiva tra il numero delle assenze e i permessi ottenibili, sarebbe palese agli atti che, anche nel merito, il Niscola non aveva diritto a usufruire dei permessi

richiesti. Infatti, l'attore riporta dettagliatamente nell'atto di

citazione numerose assenze in realtà non giustificabili con i

permessi richiesti ex art. 79 TUEL, in quanto:

a) molte non erano attinenti alle deleghe ricevute, in quanto

estranee all'esercizio del suo mandato amministrativo;

b) alcune erano riferite a riunioni coincidenti con le date di

svolgimento degli eventi di Street food ai quali il convenuto

risulta aver partecipato con la sua Associazione *"il paradiso*

delle pecore";

c) per alcune riunioni le date e gli orari di partecipazione non

sono compatibili con le ricevute dei pedaggi autostradali risul-

tanti dal Telepass o con le movimentazioni del conto corrente

che attestano la presenza del Niscola lontano dal territorio

comunale;

d) alcune autocertificazioni, pur essendo riferite allo stesso

giorno, recano orari e motivazioni diverse;

e) oltre 500 riunioni presso Enti/Aziende pubbliche oppure

presso l'Ente comunale e/o in località limitrofe non si sono mai

tenute o il Niscola non vi ha partecipato per come confermato

dalle sommarie informazioni assunte dalla GDF dagli enti

interessati.

Evidenzia la Procura che per tali fatti il GIP presso il Tribunale

di Avezzano ha emesso nei confronti del Niscola la misura

cautelare del divieto di soggiorno e successivamente disposto,

su richiesta della Procura, il rinvio a giudizio del medesimo

nell'ambito del proc. pen. NGNR 1685/2023, attualmente pendente in fase di dibattimentale, per i reati di cui agli artt. 640, co. 2 cp (truffa aggravata), 483 cp (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) e 479 cp (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atto pubblico).

Il danno erariale contestato per tale posta di danno è stato quantificato in € 168.976,00 e il calcolo è stato effettuato sulla base della retribuzione media giornaliera, moltiplicando l'importo per i giorni di assenza non giustificati. Specifica la Procura che, per evitare prevedibili contestazioni da parte del convenuto, il calcolo è stato effettuato a giornata e non su base oraria come stabilito dall'art. 79 TUEL, ipotizzando, in modo favorevole al convenuto, che la durata del viaggio per coprire la distanza tra il luogo di lavoro e il Comune (andata e ritorno) sommata alla durata della riunione dell'organo collegiale fosse pari o superiore all'orario di servizio.

Tale danno viene addebitato dalla Procura per intero a titolo di dolo a carico del Niscola, in considerazione della falsità delle numerose attestazioni prodotte, dello svolgimento di un'attività commerciale parallela e assolutamente incompatibile con lo status di militare, del carattere sistematico delle trasgressioni e della reiterazione delle violazioni, proseguite per un lunghissimo arco temporale di circa sette anni, ma anche ai sindaci pro-tempore del Comune, Lancia Giulio e Rossi Carlo, in quanto avrebbero concorso negli illeciti sottoscrivendo, rispettivamente,

nei periodi 16 giugno 2016 – 29 luglio 2021 e ottobre 2021 – 2023 le attestazioni predisposte dal Niscola e utilizzate per giustificare la propria assenza dal servizio. Al riguardo, la Procura sostiene che i prospetti firmati dai sindaci convenuti non erano autocertificazioni ex art. 47 DPR 445/2000, mancando sia l'indicazione completa delle generalità del dichiarante che la dichiarazione di conoscenza delle sanzioni penali previste per le false dichiarazioni e che la natura del visto apposto fosse quella di un controllo preventivo di legittimità ad esito positivo.

A questi ultimi la Procura contesta rispettivamente:

- in via principale a titolo di dolo solidalmente con il Niscola il danno, determinatosi nel periodo nel quale hanno sottoscritto le attestazioni, pari ad € 108.450,00 per Lancia e ad € 57.360,00 per Rossi in considerazione della falsità di numerose attestazioni, della piena consapevolezza che Niscola fosse costantemente assente dal lavoro sebbene l'art. 79 ponesse precisi limiti ai permessi per l'esercizio del mandato elettorale, dell'assenza di qualsiasi iniziativa volta a verificare il comportamento del richiedente il permesso;
- in via subordinata la colpa grave con un contributo causale del 50%.

Ulteriormente il danno è stato contestato dalla Procura solo a titolo di colpa grave anche a carico di Palmisano Roberto in qualità di Comandante del Centro Tecnico Rifornimenti

dell'Aereonautica militare di Fiumicino nel periodo 2016/12.03.2020 con un apporto causale pari al 50% della sola parte del pregiudizio verificatosi sotto il suo comando pari ad € 39.023,00, in quanto avrebbe concorso negli illeciti del Niscola, omettendo di compiere qualsiasi verifica sulla posizione di quest'ultimo così consentendogli di assentarsi sistematicamente dal luogo di lavoro. Nello specifico nell'atto di citazione si rappresenta che il Palmisano, pur avendo riscontrato anomalie nelle assenze del militare, chiedendo chiarimenti al Comune, non ha contestato le innumerevoli assenze evidentemente superiori a quelle ammesse dalla chiara formulazione dell'art. 79 TUEL, consentendogli così di continuare a perpetrare la propria condotta illecita.

La seconda posta di danno, diversamente, è stata contestata al solo Niscola a titolo di dolo. A riguardo la Procura espone che il Comune si sarebbe accorto nel luglio 2021 di considerevoli consumi di energia elettrica registrati presso l'ex scuola elementare del paese (edificio dismesso dalla funzione da circa 10 anni). Nello specifico, aveva avuto notizia che all'interno dell'edificio erano stati collocati dei frigoriferi dove Niscola conservava gli arrostiti acquistati per una sua attività commerciale e che la circostanza era stata oggetto di una denuncia ai Carabinieri di Balsorano. I fatti avrebbero trovato conferma nella documentazione acquisita dalla GdF presso il Comune e, in particolare, in una denuncia inviata dal Segretario

comunale alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Avezzano, dal sopralluogo effettuato in data 16.09.2021 dal Responsabile dell'Ufficio tecnico del Comune e dalle dichiarazioni raccolte a verbale dai militari della GdF ascoltando persone informate sui fatti.

Tale seconda posta di danno è stata quantificata in € 3.175,00 sulla base dell'importo indicato nelle bollette recapitate dal gestore e riferite al periodo gennaio 2019 – novembre 2020.

In data 1° aprile si è ritualmente costituito il convenuto Niscola Umberto, eccependo che la doppia veste – militare e amministratore locale – sarebbe stata esercitata nel pieno rispetto della legge e delle regole poste a presidio dell'attività pubblica.

Ogni singola assenza sarebbe stata giustificata mediante attestazione del Sindaco pro tempore e acquisita dall'Amministrazione militare, che per anni ha preso atto di tale legittimo esercizio, senza mai formulare rilievi. Si eccepisce la sussistenza di un ne bis in idem sostanziale, perché già nel 2021 la Procura Militare di Roma aveva aperto un'indagine sui medesimi fatti, che è stata archiviata per esplicita richiesta del Pubblico Ministero, essendo stata accertata l'assenza di anomalie. L'azione erariale, poi, sarebbe infondata anche alla luce di un palese difetto di istruttoria, perché fondata quasi esclusivamente sulle risultanze investigative della Guardia di

Finanza, recependole in modo sostanzialmente integrale senza svolgere alcuna autonoma attività istruttoria, né verifica contabile indipendente. Ulteriormente l'atto di citazione risulterebbe, altresì, affetto da grave difetto di motivazione, in violazione dei principi generali dell'azione amministrativa e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile. La ricostruzione accusatoria sarebbe, inoltre, caratterizzata da evidente travisamento dei fatti, in quanto la Procura avrebbe valorizzato circostanze prive di reale rilevanza giuridica, omettendo invece di considerare elementi decisivi emersi nel corso delle indagini e puntualmente evidenziati nelle deduzioni difensive. Erronea sarebbe, anche, la quantificazione del presunto danno effettuata senza fornire una ricostruzione contabile analitica, seguendo un criterio palesemente illegittimo, in quanto i calcoli della Guardia di Finanza sono stati effettuati a giornata e non già su base oraria come normativamente stabilito. Conseguentemente si afferma che i permessi fruiti sarebbero stati tutti realmente spettanti, in quanto l'art. 79 TUEL non limiterebbe i permessi alla sola partecipazione alle sedute degli organi collegiali, ma consentirebbe di assentarsi dal lavoro anche per lo svolgimento di altre attività connesse al mandato elettivo. La Procura contabile avrebbe, invece, operato una arbitraria riduzione dell'attività istituzionale alla sola partecipazione alle sedute formali, travisando completamente la realtà amministrativa e la

ratio della disposizione normativa. L'effettivo svolgimento, poi, di attività connessa al mandato elettorale sarebbe provato agli atti dalle attestazioni e dalle dichiarazioni rilasciate dai sindaci pro-tempore. Infine, le difese affermano l'insussistenza dell'elemento soggettivo del dolo, in quanto la condotta del Niscola sarebbe stata pubblica, documentata, conosciuta dagli organi dell'Ente, nonché sottoposta a verifica istituzionale da parte dei Sindaci p.t. e dei superiori gerarchici senza porre in essere un qualsiasi comportamento artificioso o ingannevole consistente in falsificazione di documenti o alterazione di dati. Da ultimo si rappresenta che l'infondatezza delle contestazioni avanzate nei confronti del sig. Niscola sarebbe stata confermata dalla sospensione cautelare disposta dal Tar Lazio del provvedimento con cui l'Amministrazione militare ha chiesto al Niscola la restituzione delle somme, asseritamente percepite quale risultato dello svolgimento di attività commerciale incompatibile.

Anche con riferimento alla seconda posta di danno si afferma l'infondatezza della domanda, in quanto il Niscola non avrebbe mai utilizzato la Ex Scuola Elementare e i relativi beni mobili presenti nella stessa per fini o attività personali, né tantomeno avrebbe mai posseduto una copia delle chiavi dell'immobile comunale. Infatti, si evidenzia che lo stesso era nella disponibilità di altri soggetti e, comunque, liberamente accessibile da chiunque per un utilizzo connesso alle feste

patronali. Si contesta anche la quantificazione del danno che sarebbe avvenuta secondo calcoli erronei e non comprensibili.

In data 4 aprile si è costituito il convenuto Palmisano che, preliminarmente, eccepisce la prescrizione dell'azione di risarcimento del danno erariale, sostenendo che nel caso in esame il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione andrebbe fissato al febbraio 2020 ossia l'ultimo mese dell'arco temporale del suo comando in cui è stato riconosciuto e pagato al Niscola il permesso per l'esercizio del mandato elettivo, poiché non sarebbe possibile estendere al convenuto, chiamato a rispondere in via sussidiaria ed a titolo di colpa, il *dies a quo* del termine di prescrizione previsto esclusivamente nei confronti dei soggetti a cui sia imputabile un occultamento doloso del danno.

In ogni caso si afferma che, comunque il danno sarebbe stato scoperto dal Ministero della difesa certamente dal 22 luglio 2020, allorquando è stata denunciata in maniera circostanziata la vicenda alla Procura militare della Repubblica presso il Tribunale militare di Roma.

Nel merito l'azione della Procura sarebbe, comunque, infondata in presenza delle attestazioni trasmesse dal Comune di San Vincenzo Valle Roveto al Comando di appartenenza del dipendente, (C.T.R. Fiumicino) aventi valore di vere e proprie attestazioni dell'ente in grado di far venir meno ogni responsabilità del convenuto. La circostanza poi che tali

attestazioni sono risultate ex post artatamente create dagli altri convenuti, non inciderebbe sulla liceità comportamentale del Col. Palmisano che, deve essere valutata, ad avviso delle difese, in relazione alle circostanze oggettivamente esistenti nel momento dello svolgimento dell'attività amministrativa in contestazione. Non sarebbe, pertanto, obiettivamente ipotizzabile nella condotta del convenuto l'elemento soggettivo della colpa grave non sussistendo né la violazione manifesta delle norme di diritto né il travisamento dei fatti. Ancora si afferma che contrariamente a quanto sostenuto dal requirente, il Colonnello Palmisano – a fronte delle ripetute assenze dal servizio del Niscola legate alla carica di Assessore – non si è limitato ad acquisire le certificazioni comunali, ma diligentemente ha chiesto chiarimenti al Comune di San Vincenzo Valle Roveto, che ha confermato la regolarità delle attestazioni.

Infine, si sostiene che la condotta contestata in ogni caso non sarebbe imputabile al Palmisano, perché, come emergerebbe dagli atti di organizzazione interna dell'apparato militare del C.T.R. di Fiumicino il controllo della posizione del Niscola non era di competenza del convenuto, ma del Capo Ufficio Comando. Infine, in via subordinata si fa istanza di esercizio del potere riduttivo nei termini obbligatori introdotti dalla legge 1/2026.

In data 7 aprile si sono costituiti i convenuti Carlo Rossi e Giulio

Lancia, sollevando le medesime eccezioni. Prima di tutto si contesta l'interpretazione resa dalla Procura sui prospetti predisposti dal Niscola per essere autorizzato ad assentarsi da servizio ex art. 79 TUEL. In realtà, a parere delle difese, tali dichiarazioni sarebbero state redatte ed elaborate dal diretto interessato e da lui utilizzate per documentare l'attività svolta ai fini della fruizione dei suddetti permessi e sarebbero vere e proprie autocertificazioni predisposte unilateralmente dall'amministratore. I Sindaci convenuti si sarebbero limitati ad apporre il proprio "visto", ma ciò non significa che l'autodichiarazione si sia trasformata in un'attestazione del Sindaco. Al contrario, il "visto" sarebbe semplicemente diretto a provare che l'autodichiarazione del Niscola era stata depositata presso l'Ente ed era stata portata a conoscenza degli organi del Comune. Si tratterebbe, dunque, di una semplice presa d'atto di una dichiarazione altrui, senza alcuna assunzione o condivisione di paternità dei contenuti. Infatti, non vi sarebbe base normativa né prova fattuale per convertire tale sottoscrizione in una certificazione della veridicità sostanziale di ogni singola attività indicata dal Niscola, considerato che nel diritto amministrativo il potere di controllo non si presume, né può essere costruito ex post sul mero dato materiale della sottoscrizione. Secondo le difese il principio di legalità impone che un controllo sul merito dell'atto altrui possa essere esercitato solo quando una specifica norma lo preveda. In

secondo luogo, si sostiene che anche se fosse mancato il “visto”, le autodichiarazioni del Niscola avrebbero avuto lo stesso identico valore, per cui la condotta del Sindaco sarebbe comunque priva di qualsiasi efficacia causale rispetto alla produzione dell’ipotetico danno teorizzato dalla Procura. Si rimarca che mancherebbe nei convenuti l’elemento soggettivo del dolo o della colpa grave considerato che il Niscola effettivamente svolgeva numerosa attività per il Comune al di fuori delle riunioni consiliari o di giunta. Dunque, non vi erano palesi sintomi di irregolarità, a maggior ragione considerato che il Niscola era stato prosciolto dalla Magistratura Militare. Ancora si rappresenta che la Procura della Repubblica di Avezzano ha chiesto il rinvio a giudizio del Niscola in data 25 ottobre 2024, e nel capo di imputazione si fa riferimento esplicito al fatto che i Sindaci erano stati indotti in errore, escludendo così una compartecipazione gravemente colposa o dolosa degli stessi.

Per quanto riguarda la colpa grave si eccepisce un profilo di inammissibilità della domanda posta in via subordinata nei confronti del convenuto Rossi, in quanto l’intero arco temporale contestato – dal 12.10.2021 al 31.12.2023 – ricade nel periodo in cui, per i fatti commissivi, la responsabilità erariale era limitata al “dolo” dalla disciplina temporanea introdotta dall’art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni), come più volte prorogata e da ultimo estesa sino al 31 dicembre

2025. Infatti, la condotta ascritta al convenuto consisterebbe in una condotta attiva di sottoscrizione di prospetti e non in un'omissione. In ogni caso non si sarebbe verificata alcuna condotta connotata da colpa grave non essendoci stata nessuna violazione di legge o travisamento del fatto. Infine, si contesta anche la quantificazione del danno fondata solo su una ripartizione temporale, che non è in alcun modo legata al contributo causale al danno. In via subordinata, si chiede di esercitare il potere riduttivo nei termini previsti dalla legge 1/2026.

I convenuti Rossi, Niscola e Palmisano fanno anche istanza di chiamata in causa della compagnia assicurativa con cui hanno stipulato regolare polizza a copertura dei rischi connessi allo svolgimento del proprio mandato elettorale.

All'udienza del 28 aprile 2026, come da verbale in atti, il Pubblico Ministero Marco Di Marco si è riportata all'atto introduttivo del giudizio, chiedendo il rigetto delle eccezioni sollevate dalle parti convenute e l'accoglimento integrale della domanda.

Nello specifico ha sottolineato che i fatti contestati rappresentano un caso di assenteismo di eccezionale gravità, senza precedenti per entità e durata, riguardante il convenuto Niscola, militare dell'Aeronautica Militare, il quale, pur percependo regolarmente la retribuzione, si è assentato dal

servizio per anni interi, lavorando per soli 23 giorni in sette anni.

Successivamente contesta la ricostruzione difensiva volta a presentare il convenuto come militare modello, ricco di encomi ed elogi, osservando che tale immagine è radicalmente smentita dalle risultanze istruttorie, acquisite legittimamente mediante le attività delegate alla Guardia di Finanza, conformemente al Codice di giustizia contabile. Precisa che l'oggetto centrale della contestazione non riguarda l'esercizio di attività extraprofessionali, né l'eventuale incompatibilità delle stesse – profilo demandato ad altra sede – bensì il superamento sistematico e macroscopico dei limiti posti dall'art. 79 del TUEL in materia di permessi retribuiti per amministratori locali. Ricorda che l'art. 79 TUEL consente di assentarsi da servizio limitatamente al tempo necessario per partecipare alle sedute degli organi collegiali, comprensivo dei tempi di spostamento e prevede poi ulteriori 24 ore mensili da giustificare puntualmente, ponendo un chiaro limite massimo all'assenza dal servizio. Osserva che il convenuto, qualora l'impegno politico fosse stato incompatibile con l'attività lavorativa, avrebbe dovuto svolgerlo al di fuori dell'orario di servizio ovvero collocarsi in aspettativa, e non già continuare a percepire la retribuzione sottraendosi pressoché integralmente all'obbligazione lavorativa. Quanto alla quantificazione del danno erariale, la Procura conferma i criteri indicati nell'atto di citazione.

In ordine all'elemento psicologico, il Pubblico Ministero ha evidenziato che la prova del dolo può essere legittimamente fondata su elementi indiziari e presuntivi, che nello specifico sono stati individuati:

- nella falsità di oltre 130 attestazioni di presenza;
- nella certificazione di sedute mai svolte o alle quali Niscola non aveva partecipato;
- nei riscontri oggettivi (pedaggi, movimenti bancari, intercettazioni) attestanti la sua presenza in luoghi diversi, anche per lo svolgimento di attività commerciale;
- nella reiterazione sistematica delle violazioni per sette anni consecutivi.

Tali elementi, renderebbero insostenibile la tesi dell'errore scusabile o della colpa lieve, integrando quanto meno la colpa grave, se non il dolo.

Il Pubblico Ministero ribadisce la responsabilità anche dei sindaci che hanno sottoscritto e trasmesso attestazioni mendaci, ricordando che avrebbero natura di veri e propri atti amministrativi di controllo, implicanti assunzione di responsabilità.

Con riferimento al colonnello Palmisano, l'attore respinge l'eccezione di prescrizione, richiamando l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in caso di occultamento doloso del danno, il dies a quo decorre dalla scoperta del fatto per tutti i concorrenti, anche se chiamati a rispondere per colpa grave.

Nel merito, si contesta al medesimo di aver tollerato per anni

l'assenza pressoché totale di un proprio dipendente, in

violazione dell'art. 79 TUEL e dei doveri di vigilanza.

Quanto ai profili assicurativi, si rileva che le polizze prodotte, di

tipo *claims made*, non risultano idonee a garantire copertura per

i fatti di causa e si oppone all'integrazione del contraddittorio.

L'Avv. Novella è intervenuta a difesa del convenuto Niscola,

ribadendo *in primis* che la sua condotta sarebbe stata

irreprensibile, avendo prestato servizio quale dipendente

dell'Aeronautica Militare per oltre 28 anni senza mai riportare

una sanzione disciplinare o una nota di richiamo, ma ricevendo

encomi e attestazioni di stima.

Ulteriormente rappresenta che la domanda della Procura si

fonderebbe su una ricostruzione meramente presuntiva, priva

di riscontri oggettivi e soprattutto non sorretta da un'autonoma

istruttoria, limitandosi a riportare gli esiti indicati

nell'annotazione della GDF.

Sull'indebita fruizione dei permessi ex art. 79 TUEL rappresenta

che la Procura militare di Roma, per i medesimi anni, ha svolto

un'approfondita indagine, conclusasi con decreto di

archiviazione, riconoscendo la genuinità dei permessi e la loro

corrispondenza alla realtà dei fatti. Pertanto, ribadisce che il

Niscola avrebbe svolto in modo inequivocabile attività

istituzionale come attestato dai sindaci. Ancora eccepisce

l'assenza dell'elemento soggettivo del dolo, in quanto la condotta

del Niscola sarebbe stata pubblica, tracciata, autorizzata, controllata, poiché i permessi non erano autocertificati, ma erano vistati dal sindaco, trasmessi via PEC e autorizzati dal superiore gerarchico. Pertanto, mancherebbe una qualsiasi prova di una volontà consapevole di arrecare danno all'erario. Si ribadisce anche la contestazione sulla quantificazione del danno, effettuata a giornate senza una ricostruzione oraria come imposto dall'art. 79.

Sull'asserito utilizzo indebito dell'energia elettrica le difese sostengono che i dati documentali smentirebbero la Procura perché l'Associazione Paradiso delle Pecore iniziava la sua attività il 23 giugno 2020, mentre il periodo contestato parte dal gennaio 2019, quando l'associazione non esisteva. Inoltre, si rappresenta che il Niscola non aveva le chiavi dell'immobile e, pertanto, non vi sarebbe alcuna prova di un utilizzo esclusivo o di un vantaggio personale. Si conclude per l'accoglimento delle eccezioni preliminari, per il rigetto integrale della domanda risarcitoria e si insiste nella richiesta di chiamata in causa dell'assicurazione.

L'avvocato Simone è intervenuto a difesa delle posizioni dei convenuti Lancia e Rossi, ribadendo in via preliminare la richiesta di chiamata in causa dell'assicurazione ad integrazione del contraddittorio, richiamando l'ordinanza n. 2 del 2026 di questa Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, in quanto le polizze sarebbero pienamente operanti a coperture

del sinistro già segnalato a seguito della notifica dell'invito a dedurre senza ricevere alcuna obiezione da parte della compagnia assicurativa. Inoltre, si sostiene che il rinvio operato dal decreto Milleproroghe della norma che prevedere il litisconsorzio necessario dell'assicurazione nei giudizi di responsabilità amministrativa non sarebbe applicabile ai procedimenti già pendenti.

Nello specifico per la posizione del sig. Lancia si evidenzia nel merito la sua assenza di responsabilità in quanto il visto da lui apposto sui prospetti redatti dal Niscola avrebbe avuto un valore puramente estrinseco ("visto arrivare"), senza configurare un atto complesso, né una co-decisione. Inoltre, si rappresenta che in base all'art. 50 Tuel il sindaco non svolge funzioni gestionali e, pertanto, non aveva alcun potere o dovere di controllo sul contenuto dei prospetti. L'assenza di responsabilità sarebbe anche confermata dagli esiti del parallelo procedimento penale in cui il sig. Lancia è stato ritenuto indotto in errore dalla condotta del Niscola, circostanza oggettiva che sarebbe idonea ad escludere l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

Pertanto, la difesa conclude chiedendo l'assoluzione del sig. Lancia per insussistenza dell'elemento materiale e insussistenza dell'elemento soggettivo.

Per la posizione del sig. Rossi, si evidenzia che lo stesso ha ereditato una prassi consolidata, non redigendo alcun prospetto o attestazione, ma limitandosi al solo visto formale sui prospetti

predisposti dal Niscola. Inoltre, si rappresenta che non vi erano

alert che imponessero controlli ulteriori, in un quadro

normativo in cui per il principio di tipicità dei controlli

amministrativi un controllo di merito è possibile solo se previsto

da una norma espressa. Pertanto, si conclude chiedendo

l'assoluzione anche per il convenuto Rossi e si insiste, in via

preliminare, per il rinvio dell'udienza per consentire

l'integrazione del contraddittorio con le compagnie assicurative.

Si richiamano integralmente le difese scritte depositate.

L'avvocato Morelli è intervenuto per il convenuto Palmisano, il

quale, in primis, insiste per il rinvio dell'udienza per consentire

l'integrazione del contraddittorio della compagnia assicurativa,

essendo coperto da polizza anche il suo assistito. Si insiste

sull'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, richiamando

la legge Foti applicabile anche nel presente giudizio, ribadendo

le stesse argomentazione già riportate nelle memorie di

costituzione. Ulteriormente nega l'esistenza di un qualunque

occultamento doloso del danno, e ricorsa che, in ogni caso, i

fatti risulterebbero disvelati il 22 luglio 2020, mediante

denuncia circostanziata del Comandante (...*Omissis.*) alla Procura

militare.

Nel merito, la difesa evidenzia che al Col. Palmisano è contestata

esclusivamente una colpa grave per presunto mancato

approfondimento normativo. Si insiste nel ritenere tale

contestazione infondata innanzitutto perché il compito di

rilasciare le licenze e i congedi sarebbe ricaduto non sul Palmisano, ma su soggetto diverso e precisamente il Capo Ufficio Comando, che vagliava i prospetti mensili predisposti dal Niscola, poi trasmessi all'ufficio paga. Quanto ai poteri di direzione e vigilanza le difese sottolineano che il convenuto ha avuto una condotta accorta, avendo nel 2018, a seguito delle prime segnalazioni, impartito direttive per il rispetto dell'art. 79, comma 6, richiedendo attestazioni dell'ente locale e avviando interlocuzione formale con il Comune, ottenendo conferma dal Sindaco della reale e continuativa attività istituzionale svolta dal Niscola. La difesa richiama altresì l'incoerenza dell'impostazione accusatoria, che non coinvolge il Comandante (...*Omissis*...) per il periodo successivo, nonostante il medesimo assetto organizzativo.

Pertanto, si conclude chiedendo in via preliminare che venga dichiarata la prescrizione dell'azione della Procura, e nel merito per l'assenza di responsabilità. Solo in via subordinata si chiede l'applicazione obbligatoria del potere riduttivo, alla luce del tetto del 30%, con rideterminazione del danno in euro 11.706,90 rispetto alla richiesta originaria della Procura.

Al termine della discussione la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio rigetta l'istanza di chiamata in causa dell'assicurazione proposta dai convenuti Lancia, Rossi

e Palmisano. Infatti, la Legge 1/2026 ha introdotto all'art. 1 della legge 20 del 1994 il comma 4 bis prevedendo testualmente che *“chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario”*. Successivamente, il Decreto Milleproroghe, come convertito con legge 26/2026 approvata dal Parlamento in data 25 febbraio, ha differito l'entrata in vigore del comma 4 bis al 1° gennaio 2027. Si chiarisce fin da subito che, ad avviso del Collegio, il rinvio riguarda l'intero comma 4 bis e, quindi, sia la previsione relativa all'obbligo di stipula della polizza assicurativa, che la statuizione sul litisconsorzio necessario con l'assicurazione. Questo sulla base del chiaro tenore letterale della norma – art. 1, c. 19-*quiquies*, d.l. n. 200/25, aggiunto dalla legge di conversione n. 26/2026 -, per cui *“ Il comma 4-bis dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, si applica a decorrere dal*

1° gennaio 2027”. È evidente che se il legislatore avesse voluto rinviare soltanto l'obbligo assicurativo, avrebbe dovuto differire esclusivamente il primo periodo del comma oppure prevedere una disciplina transitoria specifica per il secondo periodo. Nulla di ciò compare nella legge n. 26/2026. Inoltre, devono ritenersi infondate le tesi difensive secondo cui il rinvio al 2027 non potrebbe applicarsi ai procedimenti già pendenti in quanto la sua attuazione violerebbe il principio del legittimo affidamento. Infatti, la mancata entrata in vigore del comma 4 bis non fa che rendere applicabile la disciplina previgente che non prevedeva alcuna ipotesi di litisconsorzio necessario dell'assicurazione. Inoltre, la paventata incostituzionalità del menzionato comma 19 quinquies del decreto milleproroghe, posta in udienza dalle difese in termini estremamente generici per violazione del principio del legittimo affidamento, pur nell'evidente incoerenza del legislatore, che prima introduce una norma retroattiva e dopo pochi giorni ne procrastina l'entrata in vigore di un anno, non trova fondamento, in quanto la Corte costituzionale riconosce certamente il principio dell'affidamento quale corollario degli artt. 3 e 97 Cost., ma afferma costantemente che il legislatore può modificare anche in senso peggiorativo discipline vigenti, purché la scelta non sia arbitraria o irragionevole e sia sorretta da un interesse pubblico apprezzabile.

Pertanto, l'istanza di chiamata in causa delle compagnie

assicurative deve essere rigettata.

2. Ancora, in via preliminare, l'eccezione di violazione del principio del ne bis in idem sostanziale, sollevata dal convenuto Niscola, in virtù dell'intervenuta archiviazione nel 2021 dell'istruttoria penale aperta per i medesimi fatti da parte della Procura Militare di Roma, non può trovare accoglimento, poiché difettano i presupposti stessi richiesti dall'ordinamento.

In primo luogo, il procedimento penale richiamato dalla difesa si è concluso con decreto di archiviazione. Tale provvedimento non costituisce una sentenza irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata all'esito di un giudizio sul merito dell'imputazione, ma rappresenta un provvedimento processuale con il quale il giudice per le indagini preliminari prende atto dell'insussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione penale ovvero dell'esistenza di altre ragioni ostative alla sua prosecuzione. Ne consegue che il decreto di archiviazione non è idoneo a determinare gli effetti preclusivi propri del principio del ne bis in idem, il quale presuppone una decisione definitiva adottata all'esito di un procedimento avente natura sostanzialmente penale. Ma anche a voler prescindere da tale decisivo rilievo, difetta un ulteriore requisito essenziale.

Il giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti non costituisce un duplicato del processo penale. Esso ha natura autonoma, presupposti differenti e finalità radicalmente diverse. Il processo penale è diretto

all'accertamento della responsabilità per un fatto previsto dalla legge come reato e mira all'applicazione della pena quale risposta punitiva dell'ordinamento alla violazione della norma penale. Il giudizio contabile, invece, è finalizzato esclusivamente ad accertare l'esistenza di un danno erariale, il nesso di causalità con la condotta del convenuto e la conseguente obbligazione risarcitoria nei confronti dell'amministrazione pubblica lesa. Esso tutela il patrimonio pubblico e persegue una finalità eminentemente ripristinatoria e reintegratoria, non repressiva. L'eventuale condanna pronunciata dalla Corte dei conti non infligge una pena, bensì dispone il ristoro del pregiudizio economico arrecato all'erario. La misura della condanna è parametrata al danno effettivamente subito dall'amministrazione e non alla gravità del reato o alla colpevolezza dell'autore secondo i criteri propri del diritto penale. Ne consegue che manca quell'identità sostanziale della sanzione richiesta dalla giurisprudenza prevalente affinché possa configurarsi una violazione del principio del ne bis in idem. Anche la Corte costituzionale ha più volte evidenziato come il rapporto tra responsabilità penale e responsabilità amministrativo-contabile sia improntato al principio dell'autonomia dei rispettivi giudizi, i quali perseguono interessi pubblici differenti e trovano fondamento in distinti titoli di responsabilità. Analoga conclusione è stata costantemente ribadita dalla giurisprudenza della Corte dei conti, secondo la

quale la responsabilità amministrativa ha natura risarcitoria e non sanzionatoria. Pertanto, la contemporanea pendenza del procedimento penale non impedisce né sospende il giudizio contabile, salvo le limitate ipotesi previste dalla legge. Ne consegue che l'archiviazione del procedimento penale non determina alcuna preclusione all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, né può configurarsi una violazione del principio del ne bis in idem, mancando sia una decisione irrevocabile sul merito dell'accusa penale sia l'identità sostanziale tra il giudizio penale e quello contabile. L'eccezione deve pertanto essere rigettata.

3. Continuando nell'esame delle questioni preliminari, devono essere rigettate le eccezioni, poste dalle difese del convenuto Niscola, di improcedibilità, inammissibilità, improponibilità, nullità dell'azione erariale per difetto di istruttoria e di motivazione dell'atto, per travisamento ed erronea valutazione dei fatti, illogicità manifesta della ricostruzione accusatoria, difetto di prova del danno erariale, arbitraria e presuntiva quantificazione della pretesa risarcitoria. Le difese pongono, peraltro in maniera non del tutto lineare, una serie di eccezioni processuali preliminari senza alcuna distinzione tra loro, fondandole esclusivamente su questioni di merito. Infatti, è di tutta evidenza che l'illogicità della ricostruzione accusatoria, piuttosto che il difetto di prova sotto tutti profili di merito da cui può derivare il rigetto della

domanda, ma non certo il riscontro di un profilo processuale preliminare che non consente al giudice l'esame nel merito della domanda, che si palesa nel caso di specie certamente:

❖ procedibile, perché è stata validamente proposta e non sono sopraggiunte o emerse cause che impediscono la prosecuzione del giudizio.

❖ ammissibile, in quanto non si riscontra alcun vizio originario che impedisce a questo Collegio di esaminarne il merito della questione;

❖ proponibile, in quanto sono presenti tutte le condizioni di legge per l'esercizio dell'azione giudiziaria per investire questo giudice della questione controversa.

Per quanto riguarda l'eccepita nullità della domanda si rappresenta che la stessa è puntualmente disciplinata dal comma 3 e 6 dell'art. 86 e dall'art. 87 c.g.c. in una serie di ipotesi tassative e nello specifico qualora nella citazione:

❖ manchi la sottoscrizione del Pubblico Ministero;

❖ risulti assolutamente incerta l'identificazione del convenuto;

❖ manchi l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione;

❖ manchi l'esposizione dei fatti;

❖ non vi sia corrispondenza tra i fatti riportati nella citazione e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre.

Le difese del Niscola chiedono al collegio di dichiarare la nullità

della domanda della Procura senza evidenziare nemmeno una delle carenze sopra riportate, ma insistendo su profili di infondatezza della domanda nel merito. In realtà la citazione si presenta completa di tutti gli elementi richiesti dall'art. 86 c.g.c. e, in particolare, dettagliata quanto alla descrizione dei fatti contestati e alla quantificazione del danno con chiara indicazione dei criteri utilizzati, che si possono non condividere e contestare, ma è oggettiva la loro esposizione nell'atto introduttivo del giudizio. Pertanto, la domanda non presenta profili di nullità, come, peraltro, testimoniato dalle ampie e puntuali difese proposte nel merito dalle parti convenute.

4. Sempre in via preliminare, deve essere rigettata l'eccezione di prescrizione sollevata dalle difese del convenuto Palmisano. Lo stesso eccepisce che per effetto dell'entrata in vigore della legge 1/2026 il termine di esordio della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale deve coincidere con il momento in cui si verifica "il fatto dannoso" costituito dalla "*deminutio patrimonii*" senza che abbia più rilevanza la sua esteriorizzazione, ossia la conoscibilità e la percepibilità della lesione da parte del danneggiato con l'uso dell'ordinaria diligenza. Pertanto, sostiene che nel caso di specie il *dies a quo* andrebbe fissato a febbraio 2020 ossia l'ultimo mese dell'arco temporale del suo comando in cui è stato riconosciuto e pagato al Niscola il permesso per l'esercizio del mandato elettivo. Eccepisce, poi, che nei suoi confronti non potrebbero essere

estesi gli effetti di un occultamento doloso del danno, essendo stato lo stesso convenuto in via sussidiaria, mancando un concorso doloso nelle condotte. In ogni caso evidenzia che il Ministero della Difesa è venuto a conoscenza dei fatti sicuramente in data 22 luglio 2020 allorquando il Col. (...*Omissis*...) (successore del Col. Palmisano nel comando del C.T.R. di Fiumicino) ha denunciato in maniera circostanziata la vicenda alla Procura militare della Repubblica presso il Tribunale militare di Roma.

A parere del Collegio per fissare correttamente il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione non si può fare a meno di considerare che la condotta del Niscola è stata caratterizzata da un chiaro occultamento doloso del danno. Nel caso di specie, gli elementi acquisiti consentono di ritenere che la condotta del convenuto non si sia limitata alla mera indebita fruizione dei permessi previsti dall'art. 79 del TUEL, ma sia stata caratterizzata da un comportamento intenzionalmente diretto ad impedire all'Amministrazione di conoscere l'effettiva insussistenza dei presupposti giustificativi delle assenze e, conseguentemente, il danno erariale che ne derivava. In particolare, il convenuto ha trasmesso all'Amministrazione una pluralità di attestazioni risultate, ad esito delle indagini svolte dalla GDF, non veritiere, inducendo il datore di lavoro a ritenere che le assenze fossero legittimamente riconducibili all'espletamento del mandato elettivo. Tale condotta, già di per

sé idonea a creare una rappresentazione non veritiera della realtà, è stata ulteriormente accompagnata da una sistematica alternanza nella qualificazione normativa dei permessi richiesti. Infatti, in alcune occasioni il convenuto ha qualificato il permesso come riconducibile al comma 3 dell'art. 79 del TUEL, mentre, per le medesime tipologie di attività, esso sarebbe stato astrattamente riconducibile al comma 4; in altre occasioni ha operato la qualificazione inversa. Tale oscillazione non appare riconducibile ad un mero errore materiale o interpretativo, ma costituisce un ulteriore indice sintomatico della volontà di rendere più difficoltosa la verifica della reale spettanza dei permessi da parte degli uffici competenti. L'utilizzo di attestazioni non veritiere, unitamente alla mutevole e non coerente qualificazione giuridica delle richieste di permesso, ha infatti determinato un'alterazione del procedimento amministrativo di controllo, impedendo all'Amministrazione della difesa di percepire tempestivamente l'illegittimità delle assenze retribuite e, conseguentemente, il correlato pregiudizio patrimoniale.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, l'occultamento doloso del danno non richiede necessariamente il compimento di artifici particolarmente sofisticati, essendo sufficiente una condotta consapevolmente finalizzata a celare i fatti generatori del danno ovvero ad ostacolarne la conoscibilità da parte dell'Amministrazione

danneggiata. L'elemento qualificante è rappresentato dalla volontà dell'agente di impedire o ritardare la scoperta dell'illecito, così da evitare l'immediata emersione del danno erariale. Nel caso in esame, la falsità delle attestazioni e la reiterata, non coerente e strumentale qualificazione delle richieste di permesso integrano un comportamento unitario che trascende la mera irregolarità amministrativa e si pone come mezzo volto a dissimulare la reale natura delle assenze, rendendo più complessa l'attività di controllo dell'ente. Ne consegue che l'occultamento del danno non costituisce un effetto meramente accidentale della condotta, bensì rappresenta il risultato perseguito attraverso una pluralità di atti tra loro convergenti. Pertanto, ricorrono i presupposti per ritenere che il danno sia stato dolosamente occultato, essendo stato impedito all'Amministrazione, mediante la produzione di documentazione non veritiera e la non univoca qualificazione dei titoli giustificativi, di acquisire una conoscenza effettiva e tempestiva dei fatti costitutivi della responsabilità amministrativa e del conseguente pregiudizio erariale.

Tanto premesso il Collegio deve rilevare che erronee sono le conclusioni delle difese di Palmisano per cui, essendo stato citato per colpa grave in via sussidiaria, la prescrizione dovrebbe decorrere secondo le regole ordinarie, non essendo ascrivibile al convenuto in via sussidiaria il doloso occultamento che giustifica lo spostamento del dies a quo.

Infatti, quanto all'eccepiteo diverso regime del corso della prescrizione nei confronti dei convenuti in via sussidiaria rispetto al convenuto in via principale per il quale è stato riscontrato il doloso occultamento, la Sezione non ha motivo di discostarsi dal principio consolidato presso la giurisprudenza contabile per il quale, ai fini specifici e limitati dell'esordio del termine prescrizione, la responsabilità sussidiaria è assoggettata allo stesso regime previsto per quella principale, cui la medesima accede (cfr. ex multis, Corte conti, Sez. II Appello, sentenza n. 210/2023 n. 371/2022, n. 139/2019, n. 60/2024, n. 641/2013, n. 302/2012; Sez. III Appello, n. 542/2015; Sez. I App., n. 255/2017, n. 120/2021. Sez. Sardegna 175/2025).

Come in plurime occasioni precisato dalla giurisprudenza di Appello di questa Corte, *“il doloso occultamento non opera soltanto nei confronti del responsabile per dolo, ma incide obiettivamente sulla azionabilità del danno, impedendo il decorso della prescrizione, ai sensi dell'articolo 2935 cod. civ., nei confronti di tutti i responsabili anche se chiamati a titolo di colpa grave”* (Corte conti, Sez. II Appello, n. 139/2019) poiché *“la postergazione del dies a quo del termine di prescrizione (in conseguenza di un occultamento doloso del danno) anche nei confronti del convenuto a cui venga ascritta una condotta meramente colposa, quand'anche grave, trova il proprio fondamento logico nella concreta possibilità - realizzatasi soltanto*

una volta disvelata l'esistenza di un danno erariale (e dell'occultamento doloso ivi sotteso) – di evincere e valutare correttamente l'eventuale esistenza di un comportamento collaterale a quello causativo del medesimo danno (CdC Sez. II Centr. App. sent. n. 641 del 21.10.2013; CdC Sez. II centr. App., sent. n. 302 del 24.5.2012)". Pertanto, la disciplina dell'occultamento doloso del danno, che consente lo spostamento in avanti del *dies a quo* del termine d'esordio della prescrizione dell'azione erariale, trova applicazione nei confronti di tutti i concorrenti nel fatto dannoso, indipendentemente dal titolo soggettivo (dolo o colpa grave) ad essi ascritto nella causazione del danno. Ne consegue che il ritenuto concorso gravemente colposo di altri soggetti nella causazione dell'illecito erariale rende gli stessi astretti al regime prescrizionale del compartecipe che abbia agito a titolo doloso e non il contrario (cfr. in termini: Corte dei conti, Sez. I App., n. 255/2017, n. 120/2021).

Pertanto, il *dies a quo* di decorrenza della prescrizione va fissato al momento del disvelamento del danno che è avvenuto, non come sostiene il convenuto con la denuncia del Colonnello (...*Omissis*...) in data 22 luglio 2020, allorquando è stata segnalata la vicenda alla Procura militare della Repubblica presso il Tribunale militare di Roma, ma al momento della richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica di Avezzano in data 25 ottobre 2024, perché è solo in tale momento che sono

stati resi noti gli esiti delle indagini dei militari della GDF, che hanno disvelato la condotta occultativa posta in essere dal Niscola. In concreto è solo con il rinvio a giudizio che si ha contezza del fatto che le attestazioni non erano attendibili.

In conclusione, dunque, considerato che la notifica dell'invito a dedurre nei confronti del Palmisano si è perfezionata in data 20 agosto 2025 deve rilevarsi che l'azione della Procura è senz'altro tempestiva.

5. Nel merito la domanda della Procura relativa al danno determinato dall'indebita fruizione dei permessi per l'esercizio del mandato elettorale deve trovare accoglimento nei confronti dei convenuti Niscola, Lancia e Rossi, mentre deve essere rigettata nei confronti del convenuto Palmisano. Infatti, ampiamente dimostrata risulta agli atti la condotta illecita tenuta dal convenuto Niscola al fine di assentarsi per quasi otto anni (dal 6 giugno 2016 al 31 dicembre 2023) dal servizio in modo sistematico come correttamente evidenziato dalla Procura.

Sul punto, giova ribadire che al Niscola è stato contestato in citazione di aver fruito illecitamente dei permessi retribuiti di cui all'art. 79 TUEL in relazione all'attività politica svolta per il Comune di San Vincenzo Valle Roveto. In particolare, la Procura sostiene che egli avrebbe attestato falsamente, con ben 1315 dichiarazioni, inoltrate al proprio datore di lavoro, previa apposizione del visto da parte del sindaco, lo svolgimento nel

periodo dal 6 giugno 2016 al 31 dicembre 2023 di attività connessa al suo mandato elettorale percependo indebitamente la relativa retribuzione. In concreto, Niscola ha sfruttato la possibilità di richiedere permessi elettorali ex art 79 TUEL, considerato il suo ruolo di consigliere, assessore e poi vicesindaco, non per conciliare lo svolgimento della propria attività lavorativa con gli incarichi elettorali ricevuti, ma per continuare a percepire la retribuzione senza prestare alcuna attività lavorativa.

Sul punto, giova osservare che l'art. 79 del d.lgs n. 267/00 (T.U.E.L.), statuisce che:

1. I lavoratori dipendenti, pubblici e privati, componenti dei consigli comunali, provinciali, metropolitani, delle comunità montane e delle unioni di comuni, nonché dei consigli circoscrizionali dei comuni con popolazione superiore a 500.000 abitanti, hanno diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento. Nel caso in cui i consigli si svolgano in orario serale, i predetti lavoratori hanno diritto di non riprendere il lavoro prima delle ore 8 del giorno successivo; nel caso in cui i lavori dei consigli si protraggano oltre la mezzanotte, hanno diritto di assentarsi dal servizio per l'intera giornata successiva.

3. I lavoratori dipendenti facenti parte delle giunte comunali, provinciali, metropolitane, delle comunità montane, nonché degli

organi esecutivi dei consigli circoscrizionali, dei municipi, delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, ovvero facenti parte delle commissioni consiliari o circoscrizionali formalmente istituite nonché delle commissioni comunali previste per legge, ovvero membri delle conferenze dei capogruppo e degli organismi di pari opportunità, previsti dagli statuti e dai regolamenti consiliari, hanno diritto di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui fanno parte per la loro effettiva durata. Il diritto di assentarsi di cui al presente comma comprende il tempo per raggiungere il luogo della riunione e rientrare al posto di lavoro.

4. I componenti degli organi esecutivi dei comuni, delle province, delle città metropolitane, delle unioni di comuni, delle comunità montane e dei consorzi fra enti locali, e i presidenti dei consigli comunali, provinciali e circoscrizionali, nonché i presidenti dei gruppi consiliari delle province e dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, hanno diritto, oltre ai permessi di cui ai precedenti commi, di assentarsi dai rispettivi posti di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese, elevate a 48 ore per i sindaci, presidenti delle province, sindaci metropolitani, presidenti delle comunità montane, presidenti dei consigli provinciali e dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

5. I lavoratori dipendenti di cui al presente articolo hanno diritto ad ulteriori permessi non retribuiti sino ad un massimo di 24 ore

lavorative mensili qualora risultino necessari per l'espletamento del mandato.

6. L'attività ed i tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono e ottengono permessi, retribuiti e non retribuiti, devono essere prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente”.

Il successivo art. 80 prevede che le assenze dal servizio di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 79 sono retribuite al lavoratore dal datore di lavoro.

Il chiaro tenore letterale della norma, quindi, consentiva al Niscola, in virtù del mandato elettorale ricevuto di fruire di permessi retribuiti esclusivamente per il tempo necessario alla partecipazione alle sedute del consiglio (co. 1) e della giunta comunale (co. 2), e di godere di ulteriori permessi nel limite massimo di 24 ore mensili (co. 4) a condizione che gli stessi fossero prontamente e puntualmente documentati mediante attestazione dell'ente (co. 6).

Giova ricordare che la giurisprudenza di questa Corte ha già escluso che l'art. 79, comma 4, T.U.E.L., configuri, per i soggetti ivi indicati, una sorta di diritto potestativo ad assentarsi dal lavoro per 24 ore mensili (elevabili a 48, per taluni di tali soggetti) mediante una semplice autodichiarazione non bisognevole di congrue attestazioni probatorie (in termini, Corte conti, Sez. III App., n. 365/2017). Ciò sul presupposto, del tutto condivisibile, dell'impossibilità di far discendere dalla

limitazione delle assenze a un monte ore la legittimità di assenze a proprio piacimento, purché limitate nell'ambito di quel limite massimo.

Ne consegue che le attestazioni dell'ente o le eventuali autodichiarazioni dell'interessato devono sempre esporre in maniera inequivocabile sia i tempi che l'attività di espletamento del mandato (comprensiva della attestazione di inerenza e del tempo effettivamente ad esso dedicato), ma non basta perché tali presupposti devono poter essere *“prontamente e puntualmente”* documentabili.

La II Sezione Giurisdizionale d'appello della Corte dei Conti con la pronuncia n. 102/2021 ha avuto modo di affermare questi principi e di chiarire quanto al significato degli avverbi sopra citati, prontamente e puntualmente, che *“con essi si abbia riguardo ad una attestazione documentale presentata contestualmente e/o immediatamente successiva al compimento delle attività di cui al mandato elettivo e che l'avverbio puntualmente abbia il duplice significato di documentazione prodotta con puntualità e quindi senza ritardo e che sia nel contempo circostanziata e cioè esposta in maniera particolareggiata”*.

Il Collegio condivide pienamente tale rigorosa impostazione affermata dalla Corte dei conti fin dalla pronuncia della Sez. III App., n. 365/2017 a cui hanno aderito anche le Sezioni territoriali per cui le attestazioni relative ai permessi elettorali

per avere un valore probatorio non devono essere generiche, ma circostanziate e documentabili.

Tale impostazione, come ulteriormente ribadito dalle pronunce richiamate, *“trova supporto e risulta in linea con la necessità di leggere l’art. 79 TUEL per quanto attuativo del principio di cui all’art. 51, comma 3, cost. (chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro) in termini oltremodo rigorosi. Esso, infatti, riveste natura eccezionale rispetto al normale svolgimento del rapporto di lavoro e può incidere, in via diretta e immediata, sull’interesse alla corretta utilizzazione/erogazione delle risorse pubbliche da parte della P.A., datrice di lavoro dell’amministratore/lavoratore (interesse a sua volta riconducibile ai canoni di legalità e buon funzionamento ex art. 97 Cost.). In definitiva, in base alla normativa di riferimento, il diritto dell’amministratore pubblico di assentarsi dal servizio per svolgere attività connessa al proprio mandato elettivo trova un limite invalicabile nell’effettività dell’attività in questione la quale deve, inoltre, essere assistita da un adeguato supporto probatorio, che giustifichi la percezione della retribuzione erogata dall’Amministrazione di appartenenza, pur in assenza dello svolgimento della prestazione lavorativa per conto della stessa”*.

Nella fattispecie all’esame, per contro, non è possibile ravvisare i presupposti che legittimano la fruizione dei permessi di cui

all'art. 79 T.U.E.L., come sopra delineati.

Prima di tutto deve rilevarsi, come chiaramente esposto dall'attore, che il numero delle assenze si palesa oggettivamente superiore a quelle possibili in base al quadro normativo esposto.

Infatti, la Procura ha provato, tramite gli accertamenti posti in essere dai militari della GDF, che, delle 1474 giornate di permessi elettorali fruiti nel periodo compreso tra il 6 giugno 2016 e il 31 dicembre 2023, il Niscola ha partecipato alle sedute del consiglio e della giunta comunale solo in 159 occasioni. Ne deriva che le rimanenti 1315 assenze dovrebbero essere giustificabili ex comma 4 dell'art. 79 del TUEL, ma vi è un'oggettiva incompatibilità quantitativa con il tetto fissato dalla norma per tali tipologie di assenze fissato in 24 ore mensili, che, dunque nel periodo considerato avrebbe permesso di effettuare circa 270 assenze e non certo 1315. Pertanto, anche solo per questo motivo tutte le assenze cosiddette atipiche, eccedenti il tetto fissato dalla norma, risultano indebitamente fruiti.

Detto ciò, bisogna rilevare, però, che l'attività istruttoria della Procura è andata oltre questo mero dato oggettivo, esaminando, tramite la GDF, tutti i permessi elettorali prodotti dal Niscola.

Ad esito di tale riscontro è stato rilevato che il convenuto ha fruito di permessi elettorali ex comma 3 dell'art. 79 TUEL in 66 occasioni in maniera indebita in quanto pur essendosi svolte effettivamente riunioni di Giunta o Consiglio Comunale per come riscontrabile dalle annotazioni del Segretario Comunale

acquisite agli atti, il Niscola non vi ha partecipato o le stesse si sono svolte in orari diversi da quelli per i quali sono stati chiesti i permessi.

Ancora risulta provato agli atti, per come riscontrabile dall'esame delle attestazioni prodotte dal Niscola e dalla documentazione allegata, che per tutte le altre assenze riconducibili al comma 4 e non al comma 3 dell'art. 79 del TUEL il motivo del permesso elettorale risulta privo di un qualunque riscontro documentale. Infatti, le attestazioni sono generiche e non consentono una verifica puntuale sull'effettiva sussistenza della motivazione addotta per giustificare l'assenza da lavoro.

In ogni caso la Guardia di Finanza ha cercato di trovare riscontro ai motivi indicati a giustificazione di tali tipologie di permessi elettorali, riscontrando che:

a) N. 32 permessi risultano incompatibili con le motivazioni indicate, in quanto è stato riscontrato tramite la registrazione dei passaggi al casello autostradale e informazioni acquisite sui social che lo stesso non era impegnato in attività istituzionale, ma alla partecipazione di manifestazione con la sua attività di vendita arrostiti denominata "Il paradiso delle Pecore";

b) Oltre 500 assenze risultano giustificate dal Niscola per la partecipazione a riunioni informali e non verbalizzate per i più svariati motivi: maratona, tributi, allerta meteo, feste, sport, trasporto scolastico, scuola, campo estivo, casette asismiche, covid, lavori frazioni, lavori palestra, riunioni con enti a

partecipazione pubblica (ATER, ERP, CAM E SEGEN).

È evidente che la natura informale delle riunioni non consente di verificarne l'effettivo svolgimento, l'inerenza e la presenza del Niscola, rimettendo così al suo mero arbitrio la possibilità di assentarsi da servizio, snaturando la finalità per cui tali permessi sono stati previsti dal legislatore, trasformandolo in un generale potere di non lavorare a piacimento, certamente non previsto dal legislatore.

Peraltro, ove possibile i militari della Guardia di Finanza hanno cercato di ottenere riscontri sulla partecipazione a tali riunioni del Niscola, ma ascoltati i rappresentanti legali degli enti coinvolti, tutti hanno negato di aver preso parte a riunioni di tal genere. Sul punto le eccezioni difensive per cui non si sarebbe trattato di riunioni con i rappresentanti degli enti ma di incontri fatti tra rappresentanti del Comune su materie di interesse degli enti, non può certo giustificare le assenze, ma può confermare la genericità delle giustificazioni rese che possono essere interpretate nei modi più svariati, non consentendo alcun riscontro sull'effettivo svolgimento di attività inerente al mandato elettorale ricevuto.

Nemmeno valore esimente possono avere le considerazioni difensive per cui sarebbe provato che il Niscola era molto presente presso il Comune, occupandosi delle più svariate attività. Infatti, deve ribadirsi che il mandato elettorale non attribuisce al dipendente pubblico un generalizzato potere di

assentarsi da lavoro, ma piuttosto la possibilità di conciliare l'attività lavorativa con l'impegno elettorale, riconoscendo in via eccezionale la possibilità di assentarsi da lavoro ma nei casi, modi e tempi fissati dal legislatore che devono essere documentati e verificabili in ogni momento. Deve essere chiaro che la normativa in questione non è un privilegio per gli amministratori pubblici, ma una norma che trova giustificazione nel dare la possibilità anche a un dipendente pubblico di avere il tempo necessario per svolgere il mandato elettorale ricevuto.

Priva di rilevanza è anche l'eccezione difensiva per cui l'infondatezza della domanda sarebbe provata dalla circostanza che i medesimi fatti contestati dalla Procura erano già stati oggetto di un procedimento penale avviato dalla Procura militare penale di Roma per il reato di truffa militare continuata pluriaggravata conclusosi con provvedimento di archiviazione.

L'argomento è del tutto infondato. Infatti, colgono nel segno le conclusioni raggiunte a riguardo dalla Procura che evidenziano come il provvedimento di archiviazione non produce alcun effetto di giudicato e il giudice contabile resta libero di fondare la propria decisione sulla scorta di un'autonoma valutazione del materiale probatorio in atti. Inoltre, vi è da dire che l'accertamento degli elementi costitutivi del reato di truffa militare aggravata presenta presupposti fattuali e di diritto differenti da quelli richiesti per l'accertamento della responsabilità

amministrativa. Ancora bisogna rilevare che solo la successiva indagine portata avanti dalla Procura della Repubblica di Avezzano, definita con il rinvio a giudizio del Niscola, ha consentito di accertare che in numerosi casi le attestazioni dello stesso erano certamente inattendibili perché impegnato in altre attività di natura personale e che, in via generale, erano, comunque, inattendibili nell'indicazione degli orari e nel contenuto.

Inoltre, del tutto inconferente, è l'eccezione difensiva per cui la sospensione cautelare disposta dal Tar Lazio del provvedimento con cui l'Amministrazione militare ha chiesto al Niscola la restituzione delle somme, asseritamente percepite quale risultato dello svolgimento di attività commerciale incompatibile, sarebbe sintomo dell'assenza della responsabilità a lui contestata in citazione. Infatti, lo svolgimento di attività commerciale incompatibile non ha nulla a che fare con la contestazione mossa dall'attore in questo giudizio che riguarda come chiaramente esposto nell'atto introduttivo del giudizio la fruizione di permessi elettorali ex art. 79 TUEL in modo indebito e la sottrazione di energia elettrica da una fornitura intestata al Comune.

Tale condotta illecita è stata posta in essere dal Niscola certamente con dolo, avendo egli stesso redatto le attestazioni che si sono rivelate inattendibili. La volontà dello stesso di sfruttare i permessi elettorali previsti dall'art. 79 del TUEL per

assentarsi sistematicamente da lavoro, pur continuando a ricevere la retribuzione, è ben ricostruita dalla Procura, descrivendo uno schema fraudolento in cui lo stesso per giustificare le proprie assenze da lavoro redigeva delle attestazioni sullo svolgimento di attività elettorale, le faceva vistare dal sindaco e inviare al datore di lavoro tramite Pec dal Comune stesso, creando così un'apparenza di regolarità nei permessi richiesti.

In questo schema fraudolento non può che riconoscersi un ruolo attivo anche ai sindaci pro tempore, Lancia e Rossi citati in giudizio dalla Procura, in quanto il visto, da loro apposto sulle attestazioni redatte dal Niscola, ha avuto certamente un ruolo determinante nel trarre in inganno il datore di lavoro, che ha ritenuto attendibili le stesse proprio in virtù dell'avallo fatto dal sindaco di turno. È di tutta evidenza, diversamente da quanto sostengono le difese, che senza l'apposizione del visto da parte dei sindaci pro tempore, le attestazioni redatte dal Niscola avrebbero perso quella attendibilità che ha consentito di forviare il datore di lavoro.

La Procura qualifica il visto apposto dal sindaco nei termini di un controllo di legittimità, mentre le difese ritengono che così non possa essere, mancando una norma che preveda tale controllo, e lo qualificano come un semplice "visto arrivare".

Ad avviso del Collegio la tesi secondo cui il visto apposto dal Sindaco sulle attestazioni in questione costituirebbe un atto

meramente formale, privo di qualsiasi valenza sostanziale, non appare condivisibile.

Infatti, si ritiene che, anche prescindendo dal dibattito circa l'effettiva natura giuridica del visto – se cioè esso integri un controllo di legittimità, un controllo di regolarità amministrativa ovvero una mera presa d'atto – resta fermo un dato essenziale: la sottoscrizione del Sindaco rappresenta un atto volontario che conferisce all'attestazione una maggiore forza certificativa e ne consente l'utilizzazione nei rapporti con il datore di lavoro del soggetto beneficiario dei permessi previsti dall'art. 79 del TUEL. Il punto decisivo non è, quindi, stabilire se il visto implichi un penetrante controllo di merito sul contenuto dell'attestazione, bensì verificare quale sia il contributo causale apportato dal Sindaco alla formazione e alla spendibilità dell'atto. Se il Sindaco, pur consapevole della falsità dell'attestazione ovvero accettando il rischio che essa sia falsa, appone ugualmente la propria firma, egli non si limita a prendere atto dell'esistenza del documento, ma partecipa alla sua formazione quale documento destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. La sua sottoscrizione, infatti, non è neutra. Essa costituisce un elemento idoneo a rafforzare l'affidabilità dell'attestazione, ad accreditarne la provenienza istituzionale e a renderla concretamente utilizzabile dal beneficiario per ottenere il riconoscimento dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79 del TUEL. Sostenere che tale firma rappresenti un semplice "visto

arrivare" significherebbe attribuire ad un atto sottoscritto dal rappresentante legale dell'ente una funzione del tutto priva di significato giuridico e amministrativo, conclusione incompatibile con i principi di responsabilità che governano l'azione amministrativa. Nel diritto amministrativo, infatti, la sottoscrizione di un atto non costituisce mai un gesto materiale privo di rilevanza, ma rappresenta l'assunzione della paternità dell'intervento amministrativo compiuto nell'ambito delle attribuzioni esercitate. Proprio perché il visto viene apposto dal Sindaco nella sua qualità istituzionale, esso accresce il grado di attendibilità del documento agli occhi del destinatario esterno, inducendolo a confidare nella correttezza delle circostanze attestate. Sotto il profilo causale, pertanto, la firma del Sindaco contribuisce alla produzione dell'evento lesivo, poiché rende possibile o comunque agevola il conseguimento del beneficio economico conseguente all'utilizzo dell'attestazione. In tale prospettiva, la responsabilità del Sindaco, in caso di falsità della dichiarazione non deriva tanto dall'esistenza di uno specifico dovere di controllo tecnico sul contenuto dell'attestazione, quanto dal fatto che egli, attraverso la propria sottoscrizione, concorre volontariamente a conferire efficacia esterna ad un documento mendace. La compartecipazione all'illecito trova, dunque, fondamento non nella violazione di un obbligo di verifica particolarmente penetrante, bensì nell'apporto concreto e consapevole fornito alla circolazione e all'utilizzazione di

un'attestazione falsa. La firma del Sindaco costituisce, in altri termini, un contributo funzionale indispensabile o comunque rilevante alla realizzazione dell'illecito, poiché senza di essa il documento perderebbe quella forza di accreditamento istituzionale che ne ha consentito l'impiego per ottenere il beneficio previsto dall'art. 79 del TUEL. Ne consegue che il Sindaco non può invocare la natura apparentemente formale del visto per sottrarsi alle conseguenze della propria condotta. La sua sottoscrizione non equivale ad un passivo "visto arrivare", ma rappresenta un atto di adesione alla spendibilità istituzionale del documento e, ove questo sia consapevolmente falso, integra un concorso nella condotta illecita, secondo i principi generali della causalità e della responsabilità personale. La giurisprudenza della Corte dei conti ha costantemente affermato che la responsabilità amministrativa non è limitata all'autore materiale dell'atto illegittimo, ma si estende a tutti coloro che abbiano fornito un contributo causale efficiente alla produzione del danno erariale. Secondo un orientamento ormai consolidato, infatti, il rapporto di causalità deve essere valutato in termini sostanziali, verificando se la condotta del convenuto abbia costituito una condizione rilevante nella produzione dell'evento dannoso. Ne consegue che, quando più soggetti concorrono, con condotte tra loro coordinate o complementari, alla realizzazione del medesimo risultato lesivo, ciascuno risponde nei limiti dell'efficacia causale del proprio contributo,

purché esso sia stato consapevolmente prestato.

Applicando tali principi al caso di specie, il visto del Sindaco non può essere degradato ad un mero adempimento burocratico o ad un semplice "visto arrivare". Se così fosse, non si comprenderebbe la ragione stessa della sua apposizione su un documento destinato ad essere utilizzato nei rapporti tra il datore di lavoro e il dichiarante. La firma del Sindaco, invece, svolge un'evidente funzione di accreditamento istituzionale dell'attestazione, rafforzandone la credibilità e la spendibilità verso l'esterno. Essa conferisce al documento un *surplus* di affidabilità derivante dalla qualità istituzionale del soggetto che la appone e contribuisce, quindi, a rendere concretamente conseguibile il beneficio economico. Pertanto, ove il Sindaco sia consapevole della falsità dell'attestazione ovvero condivida il disegno illecito, la sua sottoscrizione integra un contributo causale pienamente rilevante, sotto il profilo della responsabilità amministrativa, non essendo configurabile una firma istituzionale priva di qualsiasi contenuto giuridico o riducibile ad una mera presa d'atto materiale.

In definitiva, la tesi difensiva secondo cui il visto avrebbe natura meramente ricognitiva finisce per attribuire alla sottoscrizione del legale rappresentante dell'ente una funzione sostanzialmente inutile, in contrasto con il principio di autoresponsabilità del pubblico funzionario e con la costante giurisprudenza secondo cui ogni condotta che contribuisca,

anche soltanto rafforzandone l'efficacia, alla formazione o all'utilizzazione di un atto falso rende il suo autore complice dell'illecito e delle conseguenze dannose che da esso derivano.

Ulteriormente il Collegio ritiene che l'apposizione del visto da parte dei sindaci non possa che essere frutto di una condotta dolosa e, dunque, pienamente consapevole del concorso con la propria firma nell'agevolare il Niscola nell'assentarsi da lavoro anche quando non ne aveva diritto. La ricostruzione difensiva che tende a qualificare la condotta del Sindaco come una mera sottoscrizione seriale di attestazioni predisposte dal Vicesindaco o dall'Assessore non appare idonea a spiegare il complessivo quadro fattuale emergente dagli atti. Il profilo soggettivo della condotta, infatti, non può essere valutato isolatamente con riferimento a ciascuna singola attestazione, ma deve essere apprezzato unitariamente, considerando il complesso degli elementi indiziari, la reiterazione delle condotte, il ruolo istituzionale rivestito dal Sindaco e le concrete modalità con cui le attestazioni venivano formate e successivamente trasmesse dal Comune al datore di lavoro del beneficiario, ai fini dell'ottenimento dei permessi retribuiti previsti dall'art. 79 del TUEL.

Un primo elemento di particolare rilevanza è costituito dall'assoluta anomalia quantitativa delle attestazioni sottoscritte. Non si tratta, infatti, di episodi sporadici o occasionali, bensì di centinaia di attestazioni vistate nel corso

del mandato amministrativo. Una simile reiterazione costituisce un dato oggettivo che non può essere ignorato nella valutazione dell'elemento soggettivo. L'enorme numero di attestazioni avrebbe imposto a qualsiasi amministratore diligente un minimo controllo di coerenza rispetto ai limiti quantitativi previsti dall'art. 79 del TUEL. Quando il numero delle richieste diviene macroscopicamente incompatibile con il regime dei permessi riconosciuti dalla legge, l'anomalia diventa immediatamente percepibile e rappresenta un evidente indice di possibili irregolarità. La sistematica sottoscrizione di tutte le attestazioni, senza alcuna verifica e senza mai sollevare obiezioni, non può quindi essere spiegata come semplice grave negligenza amministrativa, ma costituisce un elemento sintomatico della piena accettazione del rischio che le attestazioni fossero, in tutto o in parte, non veritiere. A tale elemento se ne aggiunge uno ancora più significativo. I Sindaci convenuti non erano soggetti estranei allo svolgimento delle attività istituzionali cui le attestazioni facevano riferimento. Al contrario, presiedevano il Consiglio comunale e la Giunta comunale, partecipavano direttamente alle relative sedute e, per ciò stesso, erano nella condizione di conoscere chi fosse effettivamente presente e chi fosse assente. Ne consegue che i Sindaci disponevano di una conoscenza diretta dei fatti attestati, almeno con riferimento ad una parte rilevante delle riunioni per le quali venivano richiesti i permessi lavorativi.

Pertanto, è indubbio che costoro hanno sottoscritto attestazioni relative alla partecipazione del Niscola a riunioni di giunta o del consiglio comunale con piena consapevolezza che non vi avevano preso parte, dando così avallo a una rappresentazione non corrispondente alla realtà.

Vi è da rilevare, ancora, che anche qualora si voglia mettere in dubbio l'effettiva conoscenza da parte dei sindaci della non attendibilità delle attestazioni, il complessivo comportamento da loro adottato appare pienamente compatibile con la figura del dolo eventuale. Secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza della Corte di cassazione, il dolo eventuale ricorre quando l'agente, pur non perseguendo direttamente l'evento illecito, si rappresenta concretamente la possibilità della sua verifica e, nonostante ciò, decide ugualmente di agire, accettando il rischio che tale evento si produca. Nel caso di specie, i Sindaci, sottoscrivendo indiscriminatamente centinaia di attestazioni senza effettuare alcuna verifica, pur essendo perfettamente consapevoli della loro destinazione – ossia consentire al beneficiario di ottenere permessi retribuiti dal proprio datore di lavoro – hanno accettato il rischio che tra esse vi fossero attestazioni non veritiere e che, proprio grazie alla propria firma, il Vice Sindaco o l'Assessore conseguisse un indebito vantaggio economico.

Non assume rilievo decisivo l'eventuale difesa secondo cui i Sindaci avrebbero confidato nella correttezza del

comportamento altrui. L'affidamento, infatti, trova un limite invalicabile quando gli elementi di anomalia divengono macroscopici e immediatamente percepibili. La serialità delle attestazioni, il loro numero obiettivamente incompatibile con i limiti fisiologici dei permessi previsti dall'art. 79 del TUEL, la diretta conoscenza dello svolgimento delle sedute istituzionali e la totale assenza di qualsiasi forma di verifica costituiscono, valutati unitariamente, un quadro indiziario grave, preciso e concordante dal quale può desumersi che i Sindaci abbiano scientemente accettato il rischio di contribuire all'utilizzazione di attestazioni false.

La loro condotta, pertanto, trascende la mera superficialità o l'imprudenza amministrativa. Essa si sostanzia nell'accettazione consapevole della concreta possibilità che il Vicesindaco o l'Assessore ottenesse permessi retribuiti non spettanti, percependo la retribuzione per giornate o ore di lavoro in realtà non legittimamente giustificate dalle funzioni elettive.

In tale prospettiva, la firma apposte dai Sindaci convenuti non rappresentano soltanto un contributo materiale alla spendibilità delle attestazioni, ma costituiscono anche l'elemento attraverso il quale hanno consapevolmente fatto proprio il rischio della verifica dell'evento dannoso, aderendo, quanto meno sotto il profilo del dolo eventuale, al programma illecito posto in essere dal beneficiario delle false attestazioni.

La reiterazione della condotta, la macroscopica anomalia del numero delle attestazioni, la conoscenza diretta dello svolgimento delle attività istituzionali e l'assenza di qualsiasi reazione correttiva escludono che possa trattarsi di una mera leggerezza occasionale. Al contrario, tali circostanze, considerate nel loro complesso, costituiscono elementi sintomatici della volontaria accettazione del rischio che le attestazioni sottoscritte fossero utilizzate per conseguire indebiti benefici economici, integrando così almeno il requisito soggettivo del dolo eventuale. La circostanza poi che in sede penale nel proc. pen. RGNR n. 1685/2023 pendente presso il Tribunale di Avezzano il capo d'imputazione formulato dal PM recitasse che le condotte fraudolente poste in essere dal Niscola *“inducevano in errore il sindaco del Comune di San Vincenzo”*, non ha alcun valore di giudicato e, dunque, non vincola assolutamente questo giudice contabile che ritiene ampiamente superata tale interpretazione dalle motivazioni poc'anzi esposte. Ovviamente le responsabilità dei sindaci sono limitate alla quota di danno che si è verificata durante il proprio mandato. Chiarita la responsabilità del Niscola per aver fruito in maniera illegittima dei permessi elettorali ex art. 79 TUEL in concorso con la condotta dei sindaci convenuti Lancia e Rossi si pone il problema della quantificazione del danno. A riguardo si deve ritenere accoglibile il criterio utilizzato dalla Procura, la quale quantifica il danno moltiplicando i giorni di assenza per

permessi elettorali non spettanti per la retribuzione giornaliera percepita. Le difese dei convenuti contestano tale criterio sul presupposto che la fruizione dei permessi elettorali è fissata normativamente ad ore e non a giorni. In realtà, come sostenuto dalla Procura, il criterio utilizzato si palesa prudenziale e di favore per i convenuti, in quanto una verifica puntuale avrebbe richiesto di riscontrare se effettivamente la durata del permesso elettorale consentiva di assentarsi per l'intera giornata lavorativa (e non solo per una parte della stessa) anche nei giorni in cui i permessi sono stati riconosciuti spettanti. Inoltre, bisogna tener presente che è corretto ritenere indebita l'intera retribuzione giornaliera, in quanto il Niscola, quando ha chiesto un premezzo per motivi elettorali si è sempre assentato dal servizio per tutto l'orario di lavoro giornaliero. Ulteriormente si ritiene legittimo, in quanto oggettivo, il metodo di calcolo utilizzato per determinare la retribuzione giornaliera consistito nel dividere l'imponibile riportato nella certificazione unica per i giorni lavorativi di ogni anno. Pertanto, deve confermarsi la quantificazione di questa posta di danno, come chiesto in atto di citazione, nella misura di € 168.976,00. Tale danno va imputato per intero al Niscola, che ne dovrà rispondere, in accoglimento della domanda della Procura, in via solidale con i convenuti Lancia Giulio fino alla concorrenza di € 108.450,00 e Rossi Carlo fino alla concorrenza di € 57.360,00, essendo queste le quote di danno rispettivamente concretizzatesi durante il

proprio mandato.

Infine, per valutare la responsabilità del convenuto Palmisano bisogna prima di tutto tener conto dell'arco temporale in cui lo stesso ha ricoperto il ruolo di comandante del C.T.R. di Fiumicino che va dal 2016 all'11 marzo 2020, chiarendo che la responsabilità relativa al controllo della posizione del Niscola, diversamente da quanto sostenuto dalle difese, ricadeva in capo al Comandante e non al Capo Ufficio Comando. Infatti, gli atti dispositivi per gli anni di interesse richiamati nella comparsa di risposta prevedono che la delega al Capo Ufficio Comando alla firma di licenze e congedi valga solo per quelli ordinari e, dunque, non per quelli speciali come i permessi ex art. 79 TUEL. Chiarito ciò, bisogna però evidenziare che nel corso del suo comando il Palmisano a fronte delle numerose richieste di permessi elettorali da parte del Niscola non è rimasto inerte, ma ha chiesto chiarimenti al Comune di San Vincenzo Valle Roveto, che ha confermato la regolarità delle attestazioni.

La condotta del datore di lavoro deve essere valutata tenendo conto del concreto contesto fattuale nel quale egli si è trovato ad operare e dei principi che governano la responsabilità amministrativa, la quale richiede, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, la dimostrazione di una condotta caratterizzata almeno da colpa grave. Nel caso di specie, gli elementi acquisiti non consentono di ravvisare quel grado di macroscopica negligenza, inescusabile trascuratezza o evidente violazione dei

doveri d'ufficio che la costante giurisprudenza della Corte dei conti individua quale presupposto indefettibile della colpa grave, così come la stessa è stata definita nella legge 1/2026.

È certamente vero che l'art. 79 del TUEL prevede che la giustificazione delle assenze per l'esercizio delle funzioni elettive sia documentata mediante attestazione rilasciata dal Comune presso il quale l'amministratore esercita il mandato. Tuttavia, l'eventuale omissione del controllo circa la provenienza formale della documentazione non può essere isolatamente elevata ad indice di colpa grave, dovendo essere valutata alla luce dell'intero comportamento tenuto dal datore di lavoro.

Nel caso di specie il Palmisano lungi dal limitarsi ad una passiva acquisizione delle attestazioni prodotte dal dipendente, ha ritenuto opportuno attivare un autonomo riscontro presso l'ente locale, chiedendo direttamente al Sindaco di confermare la validità della documentazione e la correttezza delle attestazioni prodotte. Tale circostanza assume un rilievo decisivo nella valutazione dell'elemento soggettivo. Una volta ricevuta una conferma ufficiale proveniente dal Sindaco, ossia dal legale rappresentante dell'ente che, secondo la legge, è il soggetto istituzionalmente idoneo a rappresentare il Comune verso l'esterno, il datore di lavoro aveva oggettive ragioni per confidare nella regolarità della documentazione. L'ordinamento amministrativo è, infatti, improntato al principio di leale collaborazione tra pubbliche amministrazioni e al principio di

affidamento nei rapporti istituzionali. Non può pretendersi che un'amministrazione, dopo avere richiesto espressamente conferma all'ente competente e aver ricevuto una risposta positiva dal suo rappresentante istituzionale, debba ulteriormente dubitare della veridicità delle attestazioni o svolgere indagini sostitutive sull'effettivo svolgimento delle sedute degli organi comunali. Diversamente opinando, si finirebbe per trasferire sul datore di lavoro compiti ispettivi e investigativi che l'ordinamento non gli attribuisce e che risultano, peraltro, incompatibili con il principio di reciproca fiducia che deve caratterizzare i rapporti tra enti pubblici. L'errore in cui è incorso il datore di lavoro consiste, dunque, nell'aver attribuito piena attendibilità ad una documentazione che appariva ulteriormente avvalorata dalla successiva conferma resa dal Sindaco. In tale contesto, l'omesso rilievo della non perfetta conformità formale delle attestazioni rispetto al modello previsto dall'art. 79 del TUEL, poiché, la documentazione trasmessa dal dipendente non rappresentava né un'attestazione dell'ente né un'autodichiarazione prevista dal d.P.R. n. 445 del 2000, non assume i connotati della colpa grave.

Pertanto, se un profilo di responsabilità può essere ravvisato, esso è riconducibile esclusivamente ad una colpa lieve, consistita nell'aver confidato eccessivamente nella correttezza della risposta istituzionale ricevuta dal Sindaco e nel non avere

approfondito ulteriormente la disciplina formale prevista dall'art. 79 del TUEL, che prevedeva forme diverse per la richiesta di permessi elettorali. Una tale condotta, tuttavia, non supera la soglia della colpa grave richiesta dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e non può, pertanto, fondare una pronuncia di responsabilità amministrativa.

6. Diversamente la richiesta risarcitoria della Procura nei confronti del Niscola riguardante la seconda posta di danno a lui contestata, consistente nel pregiudizio erariale arrecato dalla sottrazione di energia elettrica da un punto di fornitura intestato al Comune di San Vincenzo Valle Roveto, deve essere rigettata. Infatti, non vi è prova agli atti che vi sia stato un prelievo abusivo di corrente elettrica da parte del Niscola nel periodo contestato dalla Procura decorrente da gennaio 2019 a novembre 2020. Infatti, dall'esame degli atti istruttori risultano diversi elementi indiziari che suggeriscono come inizio della condotta illecita fine 2020 e inizio 2021, mentre non vi è alcun elemento che provi neanche in via presuntiva che vi sia stato da parte del Niscola un prelievo abusivo di energia elettrica nel periodo contestato dalla Procura.

In tale senso sono i seguenti riscontri:

- il sopralluogo del responsabile dell'ufficio tecnico del Comune, in cui è stata riscontrata nei locali in questione la presenza di un frigorifero a pozzetto attivo contenente delle scatole con dentro alimenti, che riportavano il nome della stessa ditta

che forniva gli arrostiticini al Niscola per la sua attività, è del settembre 2021;

- I Collaboratori dell'associazione "Paradiso della Pecora" Di Cicco Francesco e Di Cesare Giovanni confermano che Niscola utilizzava il suddetto frigorifero per conservare gli arrostiticini acquistati da fine 2020;

- Buffone Domenico Angelo, parroco del paese che aveva la disponibilità di una stanza uso deposito nel suddetto immobile, afferma che il Niscola aveva le chiavi dell'immobile e di aver notato la presenza dei frigoriferi certamente fin dall'inizio del 2021;

- Sono state presentate al Comune due segnalazioni anonime a metà del 2021 con cui si segnalava il furto di energia elettrica da parte del Niscola;

- l'Associazione il "Paradiso delle Pecore" è stata istituita a giugno 2020;

Pertanto, la GDF ha rilevato i consumi di energia elettrica solo per il periodo contestato (2019 e 2020) senza dare alcuna prova dell'aumento dei consumi nel periodo in questione comparandoli con quelli dei periodi precedenti o successivi a seguito del supposto prelievo abusivo di energia elettrica. Pertanto, considerata l'assoluta incertezza, sul piano temporale, in ordine allo svolgimento della condotta illecita e l'assenza di prova del danno conseguente, questo capo della domanda attorea non va accolto.

7. Le spese di giudizio e le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per l'Abruzzo, definitivamente pronunciando, con riferimento al giudizio di responsabilità promosso dalla Procura Regionale per la Regione Abruzzo iscritto al n. 21303 del Registro di Segreteria:

- Condanna i convenuti Umberto Niscola, Giulio Lancia e Carlo Rossi al pagamento, il sig. Niscola di euro 168.976,00, in solido con il sig. Lancia per euro 108.450,00 e con il sig. Rossi per euro 57.360,00. Il tutto, oltre interessi legali dalla data di deposito della sentenza al soddisfo;

- Respinge la domanda nei confronti del convenuto Palmisano Roberto;

- Rigetta il capo della domanda inerente al danno da sottrazione di energia elettrica da punto di fornitura intestata al Comune di San Vincenzo Valle Roveto;

- Pone le spese di giudizio a carico dei convenuti Niscola Umberto, Lancia Giulio e Rossi Carlo, disponendo la loro liquidazione a cura della Segreteria ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

- Liquidava le spese di lite a favore del convenuto Palmisano Roberto nella misura di euro 2.659,00 oltre oneri di legge;

- Manda alla Segreteria per adempimenti di competenza.

Così deciso a L'Aquila nella camera di consiglio del 28 aprile 2026.

	64	
	Il giudice estensore	Il Presidente
	(Gianpiero Madeo)	(Bruno Tridico)
	f.to digitalmente	f.to digitalmente
	Depositato, li 14/07/2026	
	Il Direttore della Segreteria	
	F.to Antonella Lanzi	
	Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo	
	Giudizio N. 21303/R.	
	Nota delle spese liquidate ai sensi del “Codice della giustizia	
	contabile”, art. 31, comma 5, con nota a margine della suesesa	
	sentenza di condanna pronunciata dalla Sezione	
	giurisdizionale per la regione Abruzzo nel giudizio promosso	
	dal Procuratore regionale, contro: Niscola Umberto, Lancia	
	Giulio, Rossi Carlo e Roberto Palmisano.	
	Fogli	Importo
	- Originale digitale atto di citazione 1	16,00
	- D.P. digitale di fissazione udienza 1	16,00
	- Originale digitale ordinanza n.4/2025 1	16,00
	Spese di notifica	-----
	- Originale digitale Sentenza di condanna 1	16,00
	Totale	64,00
	(Diconsi euro sessantaquattro/00) posti a carico dei	
	soccombenti Niscola Umberto, Lancia Giulio, Rossi Carlo.	
	Il Direttore della Segreteria	
	dott.ssa Antonella Lanzi	

