REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo Lasalvia	Presidente
Aurelio Laino	Consigliere
Roberto Rizzi	Consigliere
Giovanni Comite	Consigliere
Stefania Petrucci	Consigliere relatore

ha adottato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di appello in materia di responsabilità, iscritti al **n. 61415** del registro di segreteria, promossi da

Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Abruzzo

appellante principale ed appellato incidentale

PUGLIESE Alfio (c.f. PGLLFA71P07D122H) nato a Crotone il 7 settembre 1971 ed ivi residente, alla via Leonardo Gallucci n. 53/B, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Tolone (c.f. TLNLCU74R09D122L, pec: lucatolone@pec.studiolegaletoloneaiello.it) ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Giuseppe Rosaccio n. 53, presso lo studio dell'avv. Francesco

Battaglia (c. f. BTTFNC70P08I854K), in virtù di mandato in calce all'atto di appello

appellante incidentale ed appellato principale

SABELLA Paola (c.f. SBLPLA64E68E435O), nata a Lanciano (CH) il 28 maggio 1964 ed ivi residente al vico 2 dei Frentani n. 1, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Mario D'Urso (c.f. DRSMRA34A27H703O), Antonio D'Urso (c.f. DRSNTN69C01H703G) e Crescenzio Santuori (SNTCSC73A11C352S), con gli stessi elettivamente domiciliata, agli indirizzi pec.: studioavvdurso@pec.it e avvantoniodurso@pec.it, in virtù di mandato in calce all'atto di appello

appellante incidentale ed appellata principale

PAGLIARICCI Maria Loreta (c.f. PGLMLR61T46C632Q), nata a Chieti il 6 dicembre 1961 e residente in San Giovanni Teatino (CH), alla via Ciafarda, n. 12, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Harald Bonura (c.f. BNRHLD68P27A201H, pec: haraldmassimo.bonura@pec.ordineavvocaticatania.it) e prof. Giuliano Fonderico (c.f. FNDGLN73R20H501D, pec: giulianofonderico@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso lo studio legale Bonura Fonderico, in Roma, al corso Vittorio Emanuele II, n. 173, in virtù di mandato in calce all'atto di appello

appellante incidentale ed appellata principale

DI LORENZO Silvio (c.f. DLRSLV50L29B985W), nato a Casoli (CH) il 29 luglio 1950 ed ivi residente, alla C.da Collemarco n. 20, rappresentato e difeso dall'avv. Elio Di Filippo (c.f. DFLLEI56L02L103M, pec:

avveliodifilippo@puntopec.it) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Spoltore, strada statale 16 bis n. 90, palazzo blu mare, Arca delle Professioni, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

LAPENNA Patrizio (c.f. LPNPRZ60D28E372X), nato a Vasto (CH) il 28 aprile 1960 ed ivi residente, alla via San Giovanni Da Capestrano n. 2, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Sirolli (c.f. SRLMRA74E53C632Q, pec: avvmariasirolli@pec.ordineavvocatichieti.it.) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Chieti, alla via Spaventa n. 29, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

TOMEO Armando Roberto (c.f. TMORND45A29I148Q), nato a San Salvo (CH) il 29 gennaio 1945 ed ivi residente alla via Pio IX, n. 35, non costituito

appellato

NOZZI Mariano (c.f. NZZMRN60L07C298Q), nato a Castiglione Messer Marino (CH) il 7 luglio 1960 e residente in Francavilla al Mare (CH), alla via Adriatica Sud, n. 76/F, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Sirolli (c.f. SRLMRA74E53C632Q, pec: avvmariasirolli@pec.ordineavvocatichieti.it.) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Chieti, alla via Spaventa n. 29, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

SARACENI Savino Luciano (c.f. SRCSNL55H07G128G), nato a Orsogna (CH) il 7 giugno 1955 ed ivi residente al viale Raffaele Paolucci, n. 183, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Sirolli (c.f. SRLMRA74E53C632Q, pec:

avvmariasirolli@pec.ordineavvocatichieti.it.) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Chieti, alla via Spaventa n. 29, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

DI MENNO DI BUCCHIANICO Americo (c.f. DMNMRC63R28E435H), nato a Lanciano (CH) il 28 ottobre 1963 ed ivi residente in c.da Villa Martelli, n. 301/A, int. 4, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Sirolli (c.f. SRLMRA74E53C632Q, pec: avvmariasirolli@pec.ordineavvocatichieti.it.) ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Chieti, alla via Spaventa n. 29, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

DI MENNO DI BUCCHIANICO Iole (c.f. DMNLIO70C71E435L), nata a Lanciano (CH) il 31 marzo 1970 ed ivi residente alla c.da Nasuti, n. 126, rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Di Nella (c.f. DNLTMS67S26A485E, pec: tommasodinella@pec.it) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Riccione, al viale Castrocaro, n. 52, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellata

ANGELUCCI Mauro (c.f. NGLMRA63T14L263R), nato a Torre de' Passeri (PE) il 14.12.1963, residente a Pescara, Via Boccaccio n. 14, non costituito

appellato

PROFETA Benito (c.f. PRFBNT66M26A488J), nato ad Atri (TE), il 26 agosto 1966 e residente in Città Sant'Angelo (PE), al viale Torre Costiera, n. 8/B, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati

Harald Bonura (c.f. BNRHLD68P27A201H, pec: haraldmassimo.bonura@pec.ordineavvocaticatania.it) e prof. Giuliano Fonderico (c.f. FNDGLN73R20H501D, pec: giulianofonderico@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso lo studio legale Bonura Fonderico in Roma, al corso Vittorio Emanuele II, n. 173, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

ROSINI Fabrizio (c.f. RSNFRZ71A05G482O), nato a Pescara il 5 gennaio 1971 e residente in Chieti, alla strada Fosso Paradiso n. 38, rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Liliana Farronato (c.f. FRRLLN66A71H501L, pec: lilianafarronato@ordineavvocatiroma.org) e Stefano Mosillo (c.f. MSLSFN66E11H501F pec stefanomosillo@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli stessi in Roma, al viale delle Milizie n. 9, in virtù di mandato in calce all'atto di costituzione

appellato

avverso

la sentenza n. 109/2023, depositata in data 21 dicembre 2023, della Sezione Giurisdizionale per la Regione Abruzzo;

Esaminati gli atti e documenti del giudizio;

Uditi, alla pubblica udienza del 18 settembre 2026, con l'assistenza del segretario di udienza dott.ssa Serena Scippa, il relatore consigliere Stefania Petrucci, il Sostituto Procuratore generale Giulio Stolfi, in rappresentanza della Procura generale, l'avv. Antonio D'Urso, anche in sostituzione dell'avv.

Mario D'Urso, per l'appellante in via incidentale Paola Sabella; l'avv. Harald Bonura per l'appellante in via incidentale Maria Loreta Pagliaricci e per Benito Profeta; l'avv. Gianlorenzo Ioannides, in sostituzione dell'avv. Maria Sirolli, per Patrizio Lapenna, Mariano Nozzi, Savino Luciano Saraceni, Americo Di Menno Di Bucchianico e Iole Di Menno Di Bucchianico, in sostituzione dell'avv. Tommaso di Nella, nonché in sostituzione dell'avv. Elio di Filippo per Silvio Di Lorenzo; l'avv. Stefano Mosillo, anche in sostituzione dell'avv. Liliana Farronato, per Fabrizio Rosini e l'avv. Giovanni Bonaccio, in sostituzione dell'avv. Luca Tolone, per l'appellante in via incidentale Alfio Pugliese.

Svolgimento del processo

Con atto di citazione, depositato in data 16 gennaio 2023, la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, conveniva in giudizio Sabella Paola, Segretaria generale della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Chieti; Di Lorenzo Silvio, Presidente della CCIAA di Chieti; Lapenna Patrizio, Tomeo Armando Roberto, Saraceni Savino Luciano, Di Menno Di Bucchianico Americo, Nozzi Mariano, componenti della Giunta camerale della CCIAA di Chieti, Di Menno Di Bucchianico Iole, componente del Collegio dei revisori della CCIAA di Chieti, Pugliese Alfio, Presidente della CCIAA di Crotone, Angelucci Mauro, Presidente della CCIAA Chieti-Pescara; Maria Loreta Pagliaricci, Segretaria generale f.f. della CCIAA di Chieti-Pescara; Profeta Benito, responsabile del personale della CCIAA di Chieti e Rosini Fabrizio, responsabile del procedimento per l'attivazione del comando della dott.ssa Sabella presso la CCIAA di Crotone.

A carico dei predetti, la Procura regionale individuava le seguenti ipotesi di danno addebitate, sulla base delle funzioni ricoperte e delle ritenute soggettive responsabilità, e precisamente per: a) erogazione di un trattamento accessorio corrisposto per l'incarico di Segretario generale a Sabella Paola dal 2/10/2011 al 2/10/2016 in misura esorbitante i limiti previsti; b) indebite erogazioni corrisposte al Segretario generale Sabella dal 3/10/2016 al 31/12/2017, in forza di asserita proroga illegittima, sottoscritta il 30/06/2014, del contratto di lavoro avente scadenza il 2/10/2016 fino al 31 dicembre 2019, con aumento della retribuzione di risultato dal 20 al 40 per cento della retribuzione di posizione; c) indebite erogazioni corrisposte al Segretario generale Sabella dal 31/12/2017 al 31/05/2018 per effetto della convenzione conclusa dalla Camera di Commercio di Chieti con la Camera di Commercio di Crotone per l'utilizzo in forma associata del predetto Segretario generale, nonostante l'avvenuta revoca dell'incarico, in seguito alla fusione delle Camere di Commercio di Chieti e di Pescara; d) indebite erogazioni corrisposte per effetto del comando di Sabella Paola presso la CCIAA di Crotone dal 1° giugno 2018 al 31 dicembre 2019; e) danno da disservizio per le spese sostenute dalle amministrazioni coinvolte in seguito alle condotte asseritamente illecite degli appellati.

Per le su riportate cinque fattispecie di danno, il Requirente contabile quantificava il risarcimento del danno nell'importo di euro 678.903,12 per i danni complessivamente patiti dalla Camera di Commercio di Chieti-Pescara e di euro 232.317,39 per i danni complessivamente patiti dalla Camera di Commercio di Crotone, oltre al danno da disservizio per un totale di euro

50.000,00, di cui 30.000,00 patito dalla Camera di Commercio di Chieti-Pescara ed euro 20.000,00 patito dalla Camera di Commercio di Crotone imputato, a titolo di dolo ed in solido, a Sabella Paola, Di Lorenzo Silvio, Angelucci Mauro, Pugliese Alfio e Pagliaricci Maria Loreta.

L'importo complessivo delle ipotesi di danno veniva, pertanto, determinato in euro 961.220,51 di cui euro 708.903,12 subito dalla Camera di Commercio di Chieti Pescara ed euro 252.317,39 che vedeva quale amministrazione danneggiata la Camera di Commercio di Crotone.

L'azione della Procura erariale traeva origine dalla segnalazione di danno erariale contenuta in un esposto sottoscritto da un *whistleblower* e pervenuto in data 29 gennaio 2018 a cui seguivano ulteriori notizie di danno.

Con sentenza n. 109/2023, depositata in data 21 dicembre 2023, la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Abruzzo dichiarava, per assenza di doloso occultamento del danno, la prescrizione dell'azione relativa alla prima voce di danno addebitata, in solido ed a titolo di dolo, a Sabella Paola e Di Lorenzo Silvio e, in via sussidiaria a titolo di colpa grave, a Profeta Benito, nella sua qualità di responsabile del personale; dichiarava la prescrizione anche per gli emolumenti corrisposti al Segretario generale Sabella fino al mese di luglio 2017, relativamente alla seconda posta di danno addebitata, in solido ed a titolo di dolo, a Sabella Paola e Di Lorenzo Silvio ed, in via sussidiaria a titolo di colpa grave, nella misura di euro 9.651,26 per ciascuno pari al 5 per cento del danno, ai componenti della Giunta camerale Lapenna Patrizio, Tomeo Armando Roberto, Nozzi Mariano, Di Menno Di Bucchianico Americo e Saraceni Savino Luciano ed al componente del Collegio

dei revisori dott.ssa Di Menno Di Bucchianico Iole, presente alla delibera di Giunta del 19 giugno 2014, recante l'aumento della retribuzione di risultato nella misura massima del 40% della retribuzione di posizione; per la predetta seconda posta di danno, addebitata anche a Profeta Benito responsabile del personale, nella misura del 10 per cento, per un importo di euro 19.302,53, interveniva, poi, il rigetto della domanda per la parte non coperta da prescrizione, per difetto dell'elemento soggettivo in capo a tutti i convenuti.

Con la medesima pronuncia, il Giudice di *prime cure* respingeva la richiesta di condanna della dott.ssa Pagliaricci, Segretario generale f.f. della Camera di Commercio di Chieti-Pescara dal 29 dicembre 2017, in relazione alla terza contestazione afferente alla stipula della convenzione con la Camera di Commercio di Crotone e condannava Sabella Paola e Pugliese Alfio, in solido ed a titolo di dolo, al pagamento di euro 22.500,00, rideterminato in via equitativa tenuto conto del vantaggio conseguito dall'amministrazione e suddiviso in euro 15.500,00 a favore della Camera di Commercio di Chieti Pescara ed euro 7.000,00 a favore della Camera di Commercio di Crotone, già comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della sentenza fino all'effettivo pagamento. Respingeva la richiesta di condanna, in via sussidiaria e per colpa grave, del responsabile del procedimento Rosini in relazione alla quarta contestazione incentrata sulle erogazioni corrisposte in seguito al comando della dott.ssa Sabella presso la Camera di Commercio di Crotone e condannava Angelucci Mauro, Presidente della Camera di Chieti-Pescara, Pugliese Alfio Presidente della Camera di Commercio di Crotone, Sabella Paola e Pagliaricci Maria Loreta in qualità di Segretario generale f.f.

della Camera di Chieti-Pescara, a titolo di dolo ed in solido tra loro, al pagamento di euro 100.000,00 in favore della CCIAA di Crotone già comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della sentenza fino all'effettivo pagamento. Infine, relativamente alla quinta voce di danno da disservizio, condannava Mauro Angelucci, Alfio Pugliese, Paola Sabella e Maria Loreta Pagliaricci, a titolo di dolo ed in solido tra loro, al pagamento, quantificato in via equitativa, di euro 25.000,00 di cui euro 15.000,00 a favore della Camera di Commercio di Chieti Pescara ed euro 10.000,00 a favore della Camera di Commercio di Crotone, già comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della presente sentenza all'effettivo pagamento.

Avverso la su richiamata sentenza n. 109/2023, con ricorso ritualmente notificato, ha proposto appello il Procuratore regionale per l'Abruzzo dolendosi, relativamente alla prima voce di danno, per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 20/1994; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 20 del d.P.R. n. 3/1957 e dell'art. 33 del d.P.R. n. 254/2005; illogicità e/o contraddittorietà della motivazione in punto di omessa denuncia; omessa valutazione della sospensione dei termini prescrizionali disposta dall'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e successive modificazioni.

Ad avviso del Requirente, emergerebbe una contraddizione logica nel passaggio motivazionale della sentenza impugnata che finirebbe per "*introdurre una non prevista causa di esonero di responsabilità a beneficio del soggetto inerte, direttamente e personalmente tenuto a fare la denuncia, il quale, secondo il*

giudicante, andrebbe esente da responsabilità nell'ipotesi in cui vi siano ulteriori soggetti inerti e parimenti intestatari dell'obbligo".

Nella vicenda in esame, secondo il Requirente appellante, si verterebbe in materia di omessa autodenuncia come delineata dalla sentenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale n. 2/2017/QM, poiché i soggetti inerti sarebbero stati anche autori del danno, per cui la prescrizione dell'azione di responsabilità erariale inizierebbe a decorrere dalla data in cui è maturata, ovvero, dal 19 gennaio 2017, dovendosi considerare il periodo di sospensione covid.

Con il secondo motivo d' impugnazione, il Procuratore regionale si duole per vizio di motivazione per errata valutazione dei fatti circa l'esistenza dell'obbligo di denuncia in capo a Sabella Paola per non aver il Giudice territoriale considerato che l'incarico di Segretario generale veniva attribuito alla Sabella con decreto del MISE del 26 maggio 2011 e, quindi, alla data della determinazione del trattamento economico da parte del Presidente Di Lorenzo, del 29 maggio 2011, l'appellata Sabella aveva già ricevuto formalmente l'incarico di vertice amministrativo, preceduto dalla designazione della Giunta del 5 maggio 2011, data in cui la stessa si dimetteva dall'incarico di Presidente del collegio dei revisori della Camera di Commercio di Chieti.

Con il terzo motivo di doglianza, il Requirente lamenta la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, legge n. 20/1994 rispetto all'occultamento doloso del danno rinvenibile nella condotta inerte rispetto all'obbligo di denuncia previsto dal d.P.R. n. 254/2005.

Con il quarto motivo di gravame, il Procuratore appellante lamenta l'omessa considerazione della permanenza dell'incarico quale fattore preclusivo alla decorrenza della prescrizione; omessa motivazione rispetto alla mancata applicazione dell'art. 2941, n. 7 e n. 8, c.c. ritenuto espressione di un principio generale dalla stessa Sezione giurisdizionale Abruzzo nella sent./ord. n. 13/2021, posto che la permanenza nell'incarico di vertice dell'Amministrazione precluderebbe il decorrere della prescrizione essendo immanente nella situazione di permanenza nella carica l'omessa attivazione degli strumenti destinati ad accertare la responsabilità dello stesso vertice amministrativo.

Secondo la Procura, la *ratio* che sorreggerebbe il mancato decorso della prescrizione troverebbe ulteriore conferma nell'art. 2393 c.c. nella parte in cui prevede che l'azione di responsabilità, nei confronti degli amministratori nelle società, possa essere esercitata entro cinque anni dalla cessazione dalla carica, dovendosi così ritenere sospeso il termine di prescrizione dell'azione fino alla permanenza in carica del Segretario generale Sabella.

Relativamente alla seconda voce di danno afferente alle indebite erogazioni corrisposte al Segretario generale Sabella dal 3/10/2016 al 31/12/2017, in forza di asserita proroga illegittima del contratto di lavoro e dichiarata dal Giudice territoriale in parte prescritta ed in parte infondata per assenza di colpa grave, il Requirente appellante, con il quinto motivo di impugnazione rinvia ai quattro motivi di doglianza già enunciati con riferimento alla prima voce di danno in tema di prescrizione, mentre con il sesto motivo di gravame si duole per omessa/errata valutazione dei presupposti della responsabilità

per il periodo compreso da agosto 2017 al 29 dicembre 2017; contraddittorietà della motivazione e/o omesso esame e/o travisamento di elementi di fatto decisivi per il giudizio; omessa/contraddittoria motivazione rispetto all'elemento psicologico; omessa motivazione in ordine alla retribuzione accessoria *contra legem* erogata all'appellata Sabella eccependo, in particolare, che la sentenza di primo grado non considererebbe la violazione della normativa inderogabile in materia e da un lato sosterrebbe: "*che al momento della proroga non vi era certezza circa la data e le concrete modalità con le quali l'accorpamento sarebbe effettivamente avvenuto*" e dall'altro giustificherebbe "*la proroga con la volontà di garantire la continuità della gestione nella fase dell'accorpamento dando per certo che l'accorpamento stesso sarebbe avvenuto*"; tuttavia, tale elemento della continuità della gestione non sarebbe presente nella motivazione della delibera di Giunta camerale n. 89/2014 che, invece, richiamerebbe due progetti che il Segretario generale era chiamata a seguire, aspetti che, tuttavia, rientrerebbero nelle ordinarie funzioni.

Secondo la Procura regionale per l'Abruzzo, al momento della sottoscrizione, in data 30 giugno 2014, della cd. "appendice" al contratto di incarico di Segretario generale, il Presidente Di Lorenzo ed il Segretario generale Sabella erano coscienti che quest'ultima avrebbe perso l'incarico al momento dell'incorporazione con la Camera di Commercio di Pescara, visto che la circolare Mise n. 117490 del 26 giugno 2014 prevedeva una riduzione dei costi strutturali. Da tanto conseguirebbe, ad avviso del Requirente, il carattere intenzionale delle condotte tenute da Di Lorenzo e Sabella, nonché la colpa grave dei componenti della Giunta che avevano espresso voto favorevole nella

seduta del 19 giugno 2014 e dell'unica componente del Collegio dei revisori Di Menno Di Bucchianico Iole, presente alla seduta, nonché del Responsabile del personale Profeta che avrebbe dovuto segnalare l'illiceità della proroga alla luce delle direttive del Dipartimento della Funzione Pubblica che escludevano la proroga degli incarichi dirigenziali in atto. Tale incarico, peraltro, non era comunicato al Mise, circostanza atta, ad avviso del Procuratore, a connotare l'elemento soggettivo del dolo e dovendosi, in ogni caso, escludere eventuali vantaggi per l'ente che il Giudice di primo grado non avrebbe, comunque, individuato.

Passando alle censure del Procuratore appellante, in merito alla terza ipotizzata fattispecie di danno relativa alla convenzione stipulata con la Camera di commercio di Crotone per l'utilizzo in forma associata del Segretario generale con il settimo motivo di impugnazione, eccepisce che avrebbero dovuto essere valutate le dichiarazioni rese dal Presidente Di Vincenzo (posizione archiviata post audizione) e dalla Sabella, nonché la circostanza che la Pagliaricci avrebbe sostenuto la *"legittimità della convenzione nonostante la totale chiusura del Ministero vigilante rispetto al riconoscimento di un qualsiasi incarico dirigenziale a scavalco"*. Né i pareri da quest'ultima richiesti potrebbero assumere, per la Procura appellante, rilevanza in quanto privi di data certa e non provenienti da organi istituzionalmente deputati a renderli.

Con l'ottavo motivo di gravame, il Procuratore regionale contesta la violazione/falsa applicazione dell'art. 1, comma 1 *bis*, della l. n. 20/1994 rispetto alla valutazione dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione, nonostante il divieto per le Camere di Commercio di

assunzione/conferimento incarichi posto dall'art. 3 del d.lgs. n. 219/2016 ed omessa/errata valutazione circa la sussistenza dei presupposti per la valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione che non sarebbero stati espressamente rilevati dalla Sezione territoriale.

Anche per la quarta voce di danno, relativa alle erogazioni corrisposte in seguito al comando della Segretaria generale Sabella presso la CCIAA di Crotone, il Procuratore propone specifiche doglianze e, precisamente, con il nono motivo di appello, eccepisce la violazione e/o omessa considerazione dell'art. 6 della legge n. 241/1990 rispetto alle competenze del responsabile del procedimento Rosini, chiamato in via sussidiaria; contraddittorietà della motivazione e/o omesso esame e/o travisamento di elementi di fatto decisivi per il giudizio, per aver il Giudice di primo grado svuotato di contenuto le competenze del responsabile del procedimento che, ad avviso della Procura, "*era perfettamente a conoscenza del fatto che la Sabella non era dipendente di ruolo e che, dopo la revoca dell'incarico, non esisteva neanche un contratto di lavoro che la legasse alla Camera di Chieti Pescara*" visto che il Mise, fin dal 25 gennaio 2018, avrebbe chiesto chiarimenti sulla posizione della Sabella.

Con il decimo motivo di doglianza, il Procuratore appellante deduce l'errata quantificazione del danno con riferimento alla posizione di Angelucci, Pugliese, Pagliaricci e Sabella, la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 1 *bis*, della legge n. 20/1994 nella parte in cui applica la *compensatio lucri cum damno,* in presenza del divieto di assunzione/conferimento incarichi *ex* d.lgs. n. 219/2016, in assenza di circostanze specifiche ed in presenza di

dolo, nonché contraddittorietà della motivazione e/o omesso esame e/o travisamento di elementi di fatto decisivi per il giudizio.

Ad avviso del Procuratore, l'appellata Sabella *"non poteva essere posta in comando perché non era dipendente di ruolo dall'amministrazione e non avrebbe potuto assumere nessun incarico né essere in alcun modo assunta in servizio stante il divieto del 2016 volto a tutelare le finanze pubbliche, per cui tutti gli emolumenti corrisposti alla stessa rappresentano un danno"*.

In conclusione, il Procuratore regionale per l'Abruzzo, parte appellante, chiede, in accoglimento del gravame, relativamente alla prima posta di danno, in via principale, di annullare/riformare l'impugnata sentenza nella parte in cui accerta l'avvenuta prescrizione del diritto; di accertare e dichiarare la responsabilità di Paola Sabella, Silvio Di Lorenzo e Benito Profeta e di condannare, a favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara, Paola Sabella e Silvio Di Lorenzo, in via principale, in solido a titolo di dolo, al pagamento di euro 454.681,15 e Benito Profeta, in via sussidiaria e a titolo di colpa grave, al pagamento di euro 45.468,12. In via subordinata, chiede di annullare/riformare l'impugnata sentenza nella parte in cui accerta l'avvenuta prescrizione del diritto; dichiarare non prescritto il diritto al risarcimento dei danni maturati e disporre il rinvio al primo Giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito.

Per la seconda posta di danno, il Procuratore regionale appellante chiede, in via principale, di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo che ritiene prescritta l'azione di risarcimento del danno per gli emolumenti corrisposti dal 3 ottobre 2016 a luglio 2017; di annullare/riformare

l'impugnata sentenza nel capo in cui esclude la responsabilità degli appellati per gli emolumenti corrisposti dal 3 ottobre 2016 al 29 dicembre 2017 e, accertate le responsabilità, condannare, a favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara, Sabella e Di Lorenzo in via principale, in solido a titolo di dolo, al pagamento di euro 193.025,29 e Patrizio Lapenna, Armando Roberto Tomeo, Mariano Nozzi, Americo Di Menno Di Bucchianico, in via sussidiaria a titolo di colpa grave, al pagamento di euro 9.651,26 ciascuno, a favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara; condannare Iole Di Menno Di Bucchianico, in via sussidiaria ed a titolo di colpa grave, al pagamento alla CCIAA di Chieti-Pescara di euro 9.651,26 e Benito Profeta, in via sussidiaria ed a titolo di colpa grave, al pagamento, sempre in favore della CCIAA di Chieti-Pescara, di euro 19.302,53.

In via subordinata, chiede di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo che ritiene prescritta l'azione di risarcimento del danno per gli emolumenti corrisposti dal 3 ottobre 2016 a luglio 2017; dichiarare non prescritto il diritto al risarcimento dei danni; disporre il rinvio al primo Giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito per gli emolumenti corrisposti dal 3 ottobre a luglio 2017; annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo in cui esclude la responsabilità dei convenuti per gli emolumenti corrisposti da agosto 2017 al 29 dicembre 2017 e, per l'effetto, dichiarate le responsabilità, condannare Paola Sabella, Silvio Di Lorenzo, in via principale ed a titolo di dolo, al pagamento in favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara dell'importo corrispondente agli emolumenti corrisposti da agosto 2017 al 29 dicembre 2017 e condannare

Patrizio Lapenna, Armando Roberto Tomeo, Savino Luciano Saraceni, Americo Di Menno Di Bucchianico, Mariano Nozzi, Iole Di Menno Di Bucchianico e Benito Profeta, in via sussidiaria ed a titolo di colpa grave, "*pro quota nella misura indicata in citazione*".

Relativamente alla terza posta di danno, il Procuratore regionale per l'Abruzzo chiede di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo in cui esclude la responsabilità di Maria Loreta Pagliaricci condannandola, in via principale in solido con Paola Sabella ed Alfio Pugliese, al pagamento di euro 31.196,67 a favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara e di euro 13.846,19 a favore della Camera di Commercio di Crotone e di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo in cui tiene conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione, al fine di limitare la responsabilità di Paola Sabella e Alfio Pugliese, accertando e dichiarando la responsabilità dei predetti, rispetto all'intero importo richiesto in citazione, così condannando Sabella Paola e Pugliese Alfio, in via principale a titolo di dolo, al pagamento di euro 15.696,67 a favore della Camera di Commercio di Chieti-Pescara (pari alla differenza tra il danno contestato di euro 31.196,67 e la condanna di euro 15.500,00) ed euro 6.846,19 a favore della Camera di Commercio di Crotone dell'importo (pari alla differenza tra il danno contestato di euro 13.846,19 e la condanna di euro 7.000,00).

Infine, per la quarta posta di danno, il Procuratore appellante chiede di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo in cui esclude la responsabilità di Fabrizio Rosini e di condannarlo, in via sussidiaria ed a titolo di colpa grave, al pagamento, in favore della CCIAA di Crotone, dell'importo

di euro 8.738,85; di annullare/riformare l'impugnata sentenza nel capo in cui tiene conto dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione, al fine di limitare la responsabilità di Angelucci Mauro, Pugliese Alfio, Pagliaricci Maria Loreta e Sabella Paola alla somma di euro 100.000,00, e di condannare i predetti, in solido a titolo di dolo, al pagamento, a favore della Camera di Commercio di Crotone, di euro 118.471,20, pari alla differenza tra il danno contestato di euro 218.471,20 e la condanna di euro 100.000,00.

Avverso la su richiamata sentenza n. 109/2023, con ricorso ritualmente notificato, ha proposto appello incidentale Pugliese Alfio, Presidente della CCIAA di Crotone deducendo, relativamente alla terza posta di danno afferente alla sottoscrizione della convenzione per l'utilizzo in forma associata del Segretario generale della CCIAA di Chieti, dott.ssa Sabella, che, in seguito al trasferimento del vice Segretario generale presso un altro ente (Agenzia delle Entrate) ed alle dimissioni della dott.ssa Romeo, facente funzione di Segretario generale in convenzione presso la Camera di Commercio di Crotone e di Cosenza, l'unico profilo reperibile fosse quello della dott.ssa Sabella.

Secondo l'appellante Pugliese, non sussisterebbero i presupposti per ritenere illegittimo il conferimento dell'incarico alla dott.ssa Sabella e per la configurabilità del dolo, posto che la stessa, oltre all'incarico di Segretario Generale della CCIA di Chieti, aveva altri incarichi di direzione di aziende speciali camerali conferiti dalla Giunta che legittimavano la sua permanenza nel ruolo di dirigenza a tempo determinato non verificandosi, per la revoca dal ruolo di Segretario generale, i presupposti di una impossibilità assoluta

della prestazione, come, peraltro, emergerebbe anche dal caso simile della Camera di commercio della Basilicata derivante dall'accorpamento delle Camere di commercio di Potenza e Matera.

In ogni caso, l'appellante Pugliese reputa che, nel periodo in cui la dott.ssa Sabella ha svolto le funzioni di Segretario generale della CCIAA di Crotone, *"oltre ad essere assicurata una efficiente operatività della Camera nei servizi resi al territorio e alle imprese, svariati sono stati i progetti presentati con ottimi esiti"*.

Quanto alla fattispecie di danno riguardante le erogazioni corrisposte alla dott.ssa Sabella in seguito al comando presso la Camera di commercio di Crotone con l'incarico di Segretario generale f.f., il Pugliese eccepisce che la legittimità di tale comando troverebbe fondamento nell'art. 30, comma 2 *sexies,* del d. lgs. n. 165/2001, che avrebbe superato gli artt. 56 e 57 del d.P.R. n. 3/1957 richiamati dalla Procura erariale, nonché sulla compatibilità del comando con la natura del contratto a termine posto che i lavoratori a tempo determinato non possono essere trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato.

Infine, il Pugliese contesta la condanna per danno da disservizio stante la legittimità del proprio operato, l'assenza di prova di una perdita patrimoniale tangibile, concreta ed attuale ai danni dell'Amministrazione ed una liquidazione in via equitativa sommaria e svincolata da elementi oggettivi.

In conclusione, l'appellante in via incidentale Pugliese Alfio chiede l'annullamento dei capi della sentenza recanti le tre fattispecie di responsabilità a lui addebitate.

Avverso la medesima sentenza n. 109/2023, con ricorso ritualmente notificato, ha proposto appello incidentale anche Sabella Paola che, dopo aver rilevato la discriminazione di genere subita in sede di determinazione del trattamento retributivo rispetto al precedente Segretario generale, ha analiticamente contestato i motivi di gravame del Procuratore regionale chiedendo, in primo luogo, il rigetto del motivo di appello in tema di prescrizione, eccependo che il Presidente della Camera di Chieti, avrebbe assunto la determina n. 5 del 29/06/2011, su delega della Giunta con delibera n. 66 del 21/06/2011 e con la presenza del Collegio dei Revisori dei conti e, pertanto, in presenza di una legittima situazione, non vi sarebbe stato alcun obbligo di denuncia.

Peraltro, secondo l'appellante Sabella, l'obbligo di omessa denuncia potrebbe contestarsi solo allo scadere del termine prescrizionale di legge e non prima, posto che solo la definitività di detto termine renderebbe giuridicamente irreversibile la perdita del diritto di credito da parte dell'ente pubblico. Non emergerebbero, poi, le prove di un occultamento doloso del danno, né potrebbe applicarsi l'art. 2941, n. 7 e n. 8 del codice civile, norma di carattere eccezionale ed estranea al perimetro di responsabilità erariale o le norme di sospensione dei termini per pandemia posto che l'invito a dedurre è stato notificato il 19 luglio 2022.

La Sabella contesta anche la palese illegittimità ed incongruità del metodo di calcolo avendo assunto la Procura quale parametro retributivo la misura minima di euro 11.533,17.

Passando alla seconda ipotesi di danno incentrata sull'asserita proroga illegittima dell'incarico di Segretario generale, l'appellante incidentale Sabella

eccepisce che si sarebbe trattato di un "rinnovo" e non di "proroga" contrattuale, dato che vi era stata una nuova "negoziazione" conclusa con una modifica dei precedenti patti (retribuzione di risultato valutabile fino al 40%), come emergerebbe dall'appendice al contratto e dovendosi considerare che la Giunta della CCIAA di Chieti, con la delibera n. 89/2014, avendone il potere quale ente autonomo, esercitava prima della scadenza la facoltà di rinnovo dell'incarico, al fine di assicurare la continuità dell'attività amministrativa dell'Ente, non sussistendo, poi, alcun obbligo di trasmettere al Mise il provvedimento, mentre la delibera di rinnovo era stata portata all'attenzione della Giunta e del Collegio dei revisori, con la successiva delibera n. 93 del 15 luglio 2014.

In ogni caso, aggiunge la Sabella di aver fornito già in primo grado precise prove documentali dei concreti ed oggettivi vantaggi ottenuti dall'Ente, come la riduzione dei costi strutturali nel periodo 2014-2017.

Per la terza posta di danno, afferente a presunte indebite erogazioni corrispostele dal 31/12/2017 al 31/05/2018 in seguito alla convenzione conclusa dalla Camera di Commercio di Chieti con la Camera di Commercio di Crotone, la Sabella si dichiara estranea all'accordo per essersi solo limitata a sottoscrivere l'atto d'incarico, il cui contenuto le veniva "imposto" nell'interesse delle Camere, con conseguente difetto di legittimazione passiva.

L'appellante incidentale Sabella elenca, poi, gli asseriti vantaggi ottenuti dall'ente riconducibili alle seguenti iniziative: "Masterplan" per lo sviluppo del porto di Crotone, i progetti Calagreen, Kruise hub, Kroton sounding e Mirabilia, European Network of Unesco sites, il Laboratorio Mediterraneo

delle tipicità, il Polo osservatorio economico provinciale, i bandi *voucher* digitale per "*turismo, abbattimento interessi e ristoro calamità 2020 a sostegno delle imprese*", *Short master* in internazionalizzazione di impresa, nonché l'iniziativa Studiosi - "*diamo luce al tuo futuro*".

Quanto alla quarta posta di danno afferente al comando presso la medesima CCIAA di Crotone, la dott.ssa Sabella deduce che il Presidente della CCIAA di Chieti-Pescara, sciolta, con delibera di Giunta n. 23 del 14 maggio 2018, la convenzione con la Camera di Commercio di Crotone, con successiva determina d'urgenza n. 5 del 25 maggio 2018, disponeva il suo comando, quale Segretario generale f.f., dal 1° giugno 2018 "*sino alla scadenza del contratto di lavoro fissata al 31/12/2019*", presso la medesima Camera di Commercio Crotone, priva di personale dirigenziale, su richiesta del Presidente di detta Camera, onde assicurare la funzionalità dell'Ente. Lo stesso Presidente peraltro riduceva, con delibera di Giunta n. 28 del 19 aprile 2018, la retribuzione di posizione dall'importo di euro 85.000,00 annuo lordo ad euro 40.000,00, ravvisandosi, pertanto, sugli importi "*un vistoso errore materiale*" del Procuratore regionale.

Relativamente alla contestazione che non fosse dipendente di ruolo della pubblica amministrazione, la dott.ssa Sabella eccepisce che, secondo le norme vigenti, la mobilità di un dipendente, assunto con contratto a tempo determinato, da una pubblica amministrazione ad un'altra sarebbe "irregolare" solo se vietata dalla legge o dai contratti collettivi nazionali, circostanza che non sussisterebbe nella fattispecie in esame. In ogni caso, rileva

la carenza di legittimazione passiva dato che gli atti che la riguardavano (delibere, determine, ecc.) sarebbero stati assunti da altri soggetti e/o organi.

La dott.ssa Sabella richiama, inoltre, i motivi di difesa sollevati in primo grado dichiarati assorbiti ed afferenti alla circostanza che ad essa sarebbe stata garantita la retribuzione *ex* art. 2126 c.c.; che non sussisterebbe alcun concreto danno erariale, né l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave dovendosi tener conto dei vantaggi conseguiti e dei soggetti che avrebbero concorso a causare il danno contestato, ma non evocati in giudizio.

L'appellante Sabella propone, poi, autonomi motivi di impugnazione eccependo, in via preliminare, con riguardo a tutte le poste di danno, la carenza di legittimazione passiva in quanto solo destinataria dei provvedimenti assunti, ed insistendo, relativamente al periodo di attività svolta dal 20/07/2017 al 29/12/2017, per la carenza degli elementi strutturali della responsabilità erariale non sussistendo alcun divieto di "proroga" per i contratti di servizio e l'estraneità alla convenzione. Peraltro, il Presidente della CCIAA di Chieti le avrebbe comunicato, con nota n. 18205/U del 27/12/2017 che, a seguito dell'insediamento della CCIAA di Chieti-Pescara, era cessata dall'incarico di Segretario generale, precisandole però che tale circostanza non incideva sul suo rapporto di lavoro con scadenza il 31/12/2019, mantenuto nel nuovo Ente, ai sensi dell'art. 2112 c.c.

Al riguardo, l'appellante in via incidentale Sabella insiste sulla propria buona fede e sull'errore scusabile in quanto convinta, con atti ufficiali dei due Presidenti e della nuova Giunta che il suo contratto individuale di lavoro seguisse la disciplina della successione tra enti pubblici contestando

l'affermazione del Giudice territoriale secondo cui, trattandosi di soggetto esterno all'Amministrazione, incaricata quale Segretario generale, con la cessazione di tale incarico sarebbe stato risolto anche il sotteso contratto di lavoro a tempo determinato ricoprendo, invece, altri incarichi, inoltre, l'incarico di dirigente risulterebbe confermato con nota n. 9145/U del 20/04/2018 e successiva delibera di Giunta n. 12 del 23/11/2018, dovendosi tener conto anche dei pareri resi in materia.

Per la quarta posta di danno, la dott.ssa Sabella eccepisce l'assenza di danno dato che, per ammissione della stessa parte pubblica, le sarebbe spettata, quale "retribuzione di posizione", la soglia annua lorda di euro 45.102,87, per cui nulla ella dovrebbe risarcire avendo percepito l'importo annuo lordo di euro 40.000,00.

L'appellante incidentale si duole, inoltre, per la riconosciuta voce di danno da disservizio che non sarebbe ravvisabile in presenza di una gestione sempre improntata a principi di efficacia, di efficienza e di economicità, né emergendo elementi di prova.

Lamenta, poi, *error in iudicando*, violazione dell'art. 1 della L. n. 20/1994, carenza dell'elemento soggettivo (dolo e/o colpa grave) per tutte le poste di danno contestato, il mancato utilizzo del potere riduttivo e ribadisce l'assenza di occultamento doloso, alla luce della normativa introdotta dal decreto-legge n. 76/2020, nonché l'assenza di colpa grave, la carenza del danno e la sua errata quantificazione.

In conclusione, l'appellante incidentale Sabella Paola chiede, in accoglimento della comparsa di costituzione e risposta, di rigettare il gravame del

Procuratore regionale per l'Abruzzo, tenendo conto - in caso di accoglimento, anche solo parziale, del gravame principale - dei motivi di difesa sollevati in primo grado e non scrutinati in quanto dichiarati assorbiti. In accoglimento del proposto contestuale atto di appello incidentale autonomo, chiede di annullare la sentenza n. 109/2023 impugnata *in parte qua* dichiarando, in via pregiudiziale, la carenza di legittimazione passiva per tutte le poste di danno, con assoluzione da ogni addebito nel merito per tutte le poste di danno contestate, per carenza degli elementi strutturali della responsabilità erariale. In via gradata, chiede di quantificare, in misura esatta l'asserito danno erariale, che risulterebbe essere pari al totale di euro 12.058,64, che il primo Giudice ha ridotto di circa il 50%, e quindi il danno totale ammonterebbe ad euro 6.000,00 circa; di tener conto dei soggetti non convenuti nel giudizio, *ex* art. 83, co. 1, c.g.c.; di applicare, in via gradata, il potere riduttivo nella misura massima consentita; di liquidare le competenze professionali secondo i parametri fissati dal D.M. n. 147/2022, oltre le spese generali (15%), IVA (22%), CPA (4%), in favore dei difensori, dichiaratisi antistatari.

Avverso la medesima sentenza n. 109/2023, con ricorso ritualmente notificato, ha interposto appello incidentale anche Pagliaricci Maria Loreta, che dopo aver precisato, tra l'altro, di essere stata nominata, in quanto dirigente camerale con maggiore anzianità di servizio, Segretario generale f.f. in seguito alla costituzione della nuova Camera di Commercio di Chieti-Pescara, ha riproposto, con il primo motivo di impugnazione, l'eccezione preliminare di nullità dell'atto di citazione per l'indeterminabilità della domanda proposta nei suoi confronti, nonché violazione dell'art. 86, cc. 2, lett. b), e 6, c.g.c. e, in

subordine, erroneità materiale. Tale eccezione, secondo la Pagliaricci, sarebbe stata travisata dal Giudice territoriale poiché si intendeva far riferimento alle contraddizioni dell'atto di citazione che, ad esempio, a pagina 89, non includeva l'appellante tra i soggetti imputati di avere provocato un danno alla CCIAA di Chieti-Pescara, mentre, a pagina 88, le veniva imputato un danno, nei confronti della predetta CCIAA di Chieti-Pescara, di euro 31.196,67, in solido con il Presidente della CCIAA di Crotone. Ed anche la quantificazione del presunto danno sarebbe stata errata.

Con il secondo motivo di doglianza, la dott.ssa Pagliaricci lamenta l'erroneità della condanna per la quarta posta di danno, dolendosi, in particolare, per difetto di giurisdizione ed, in relazione alla condotta antigiuridica, per violazione ed errata applicazione dell'art. 2112, c.c., dell'art. 31 del d.lgs. 165/01 e dell'art. 3, comma 3, del DM 25.09.2015, violazione ed errata applicazione dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 138/11, dell'art. 9, comma 32, del d.l. 78/2010 e dell'art. 22, c. 3, CCNL Regioni e autonomie locali, Area dirigenza, falsa applicazione dell'art. 56 del d.P.R. n. 3/1957, errata interpretazione dell'art. 30, comma 2 *sexies*, del d.lgs. 165/2001 e della contrattazione collettiva di settore, insussistenza degli ulteriori presupposti della responsabilità amministrativa per danno erariale, assenza del danno, dell'elemento soggettivo e dell'apporto causale. In via gradata, lamenta errata qualificazione dell'elemento soggettivo ed errata quantificazione del danno. In ogni caso, contraddittorietà della motivazione e/o omesso esame e/o travisamento di fatti, circostanze e documenti decisivi per il giudizio.

Secondo l'appellante Pagliaricci, la sentenza impugnata ha accolto la prospettazione attorea dell'illegittimità del comando del Segretario generale Sabella presso la CCIAA di Crotone per il periodo dal 1° giugno 2018 al 31 dicembre 2019 per violazione dell'art. 56 del d.P.R. n. 3/1957, ma nella parte in cui il Giudice contabile ha "dichiarato" o "accertato" la "caducazione" del contratto di lavoro, avrebbe violato i limiti della giurisdizione contabile poiché l'accertamento della caducazione del rapporto di lavoro spetterebbe al Giudice ordinario. Tale accertamento operato dalla Corte non si configurerebbe, poi, come incidentale rispetto alla decisione sulla domanda risarcitoria formulata dalla Procura, ma finirebbe per costituire il presupposto necessario per la pronuncia di accoglimento.

In ogni caso, deduce l'appellante incidentale Pagliaricci che il rapporto di lavoro tra la dott.ssa Sabella e la Camera di commercio era a tempo determinato ed avrebbe potuto cessare solo alla scadenza del relativo termine, peraltro, tale rapporto sarebbe proseguito con la nuova Camera di commercio ai sensi dell'art. 2112 c.c., richiamato dall'art. 3, comma 3, del DM 25.09.2015; interpretazione corroborata dai pareri resi da vari organi.

Errato risulterebbe, pertanto, per l'appellante incidentale Pagliaricci, il riferimento effettuato dal Giudice territoriale all'art. 22, comma 3, CCNL Regioni e autonomie locali, Area dirigenza (ed alla giurisprudenza maturata sullo stesso), in forza del quale «*la revoca anticipata dell'incarico rispetto alla scadenza può avvenire solo per motivate ragioni organizzative e produttive*», norma implicitamente abrogata dalla sopravvenienza dell'art. 1, c. 18, del d.l. n. 138/2011. Né potrebbe trovare applicazione l'istituto dell'impossibilità

sopravvenuta e, in ogni caso, la costituzione del nuovo ente camerale avrebbe reso inesigibili le prestazioni di Segretario generale della cessata CCIAA di Chieti, ma non quelle di direzione delle aziende speciali camerali e del centro regionale commercio interno.

Parimenti erronea sarebbe per la Pagliaricci, la valenza che viene attribuita dalla Corte territoriale alla nota della CCIAA di Chieti-Pescara, prot. n. 19024 del 07.08.2018 che si sarebbe limitata ad esporre gli intendimenti futuri dell'Ente in merito alla definizione dei propri fabbisogni di personale dirigenziale a tempo indeterminato, mentre, per la dott.ssa Sabella, l'intendimento della CCIAA di Chieti-Pescara sarebbe stato quello di confermarle l'incarico di direzione delle aziende camerali per il solo tempo residuo di vigenza del contratto (2 anni, *ex* art. 1, comma 18, d.l. n. 138/2011).

Secondo la Pagliaricci, poi, l'articolo 3, comma 9 e l'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 219/2016 avrebbero vietato solo gli ingressi di "nuovo personale", non presente alla data di entrata in vigore del decreto, mentre, in tema di comando, la disciplina di riferimento dovrebbe individuarsi non nell'articolo 56 del d.P.R. n. 3 del 1957, ma nel comma 2 *sexies* dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e tale istituto sarebbe compatibile con i rapporti di lavoro dirigenziale a tempo determinato dovendosi, piuttosto, valutare le esigenze dell'amministrazione di destinazione.

Quanto all'elemento soggettivo del dolo, l'appellante incidentale Pagliaricci deduce di non aver avuto alcun ruolo nelle scelte delle amministrazioni coinvolte avendo agito in un contesto caratterizzato da forti incertezze determinate da processi di accorpamento mai sperimentati prima e con un

quadro normativo in forte cambiamento; vi erano, poi, ulteriori difficoltà create dal decesso del Presidente, unico rappresentante legale dell'ente camerale; dalla vigenza di un rapporto di lavoro a tempo determinato di un *ex* dirigente apicale, la dott.sa Sabella e dalla vigenza di una convenzione con la CCIAA di Crotone, fondata sul presupposto della piena efficacia del rapporto di lavoro intercorrente tra l'ente e la dott.sa Sabella.

L'unico atto imputabile alla dott.ssa Pagliaricci, ovvero la disposizione di assegnazione temporanea della dott.ssa Sabella presso la CCIAA di Crotone, costituirebbe, quindi, mera esecuzione di un deliberato adottato dall'organo competente (la Giunta camerale), sulla base di un presupposto (la vigenza di un rapporto di lavoro intercorrente con la stessa) la cui validità poteva essere vagliata soltanto dall'organo medesimo (in quanto datore di lavoro).

La Pagliaricci avrebbe, poi, consultato Unioncamere e richiesto un parere (in assenza di un'avvocatura interna) al legale esterno dell'Ente, mentre l'esposto dei revisori sarebbe pervenuto circa un anno dopo.

Anche il capo della sentenza in cui, sono riconosciuti i vantaggi conseguiti dall'Amministrazione (CCIAA di Crotone) e si procede a una riduzione del danno in via equitativa, è considerato, dall'appellante incidentale Pagliaricci, errato per il mancato integrale riconoscimento della *compensatio lucri cum damno*, così finendo con il sovrapporre l'istituto della *compensatio*, derivante dal criterio dell'*utiliter coeptum*, con l'esercizio del potere riduttivo secondo equità.

Con il terzo motivo di gravame, la dott.ssa Pagliaricci contesta l'erroneità della condanna per la quinta posta di danno relativa al riconosciuto danno da disservizio, in assenza di un pur minimo supporto probatorio.

Infine, Pagliaricci contesta i motivi di gravame ad essa afferenti sollevati dal Procuratore regionale per l'Abruzzo, anche mediante riproposizione delle eccezioni ed istanze istruttorie sollevate in primo grado.

In conclusione, l'appellante in via incidentale Pagliaricci chiede di annullare e/o riformare la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, n. 109/2023, anche per difetto di giurisdizione. In subordine, di annullare e/o riformare la sentenza impugnata ed i capi adesivamente richiamati in tali paragrafi in cui è affermata la responsabilità a titolo di dolo e non di colpa grave per la quarta e la quinta contestazione da rivedere, anche in via equitativa, in ulteriore riduzione, tenendo conto della pretermissione di alcuni soggetti necessari, dei vantaggi conseguiti dagli enti e, comunque, del particolare contesto in cui la vicenda si sarebbe sviluppata e di confermare la sentenza impugnata nelle parti in cui ha respinto le domande proposte in primo grado dalla Procura nei suoi confronti, rigettando l'appello proposto dalla Procura regionale per l'Abruzzo, con rimborso di spese.

Con memoria depositata in data 16 gennaio 2026, la dott.ssa Pagliaricci ha ribadito le proprie argomentazioni.

Con memoria depositata in data 15 maggio 2024, si è costituito il rag. Rosini Fabrizio, dipendente della Camera di Commercio di Chieti, assolto dalle contestazioni relative alla quarta posta di danno relativa al comando della dott.ssa Sabella, eccependo, in particolare, la sussistenza dell'obbligo di

rispetto del principio gerarchico e l'assenza di poteri decisionali, avendo solo materialmente predisposto quanto necessario affinché la Segretaria generale f.f., con i poteri del privato datore di lavoro, potesse dare esecuzione alle presupposte deliberazioni n. 23/2018 della Giunta della CCIAA Chieti-Pescara e n. 37/2018 di quella di Crotone e disporre il comando della dott.ssa Sabella.

Aggiunge il rag. Rosini che la mera funzione di responsabile del procedimento, ovvero "*la sottoscrizione di un atto foss'anche illegittimo, non determinano ipotesi di responsabilità oggettiva*".

In conclusione, l'appellato rag. Rosini chiede la conferma della pronuncia di primo grado, con ogni conseguenza in merito alle spese di lite e, con memoria depositata in data 7 gennaio 2026, ha ribadito le medesime conclusioni.

Con memoria depositata in data 19 giugno 2025, si sono costituiti i signori La Penna Patrizio, Nozzi Mariano, Saraceni Savino Luciano, e Di Menno Di Bucchianico Americo, componenti della Giunta camerale che aveva deliberato la proroga del contratto del Segretario generale Sabella, insistendo per il rigetto dell'appello del Procuratore regionale, in quanto inammissibile ed infondato e riservandosi di produrre più ampia ed articolata difesa, poi depositata in data 14 gennaio 2026 e con la quale si eccepisce, relativamente all'omessa denuncia lamentata dalla Procura territoriale, che, tra i soggetti obbligati, non si rinverrebbero, secondo lo stesso argomentare del Requirente appellante, i membri della Giunta camerale e che, in ogni caso, non sussisterebbe un'ipotesi di doloso occultamento del danno erariale.

I predetti appellati contestano, inoltre, il ragionamento della Procura che ritiene illegittima la proroga dell'incarico della dott.ssa Sabella sul presupposto che la stessa non avrebbe potuto essere deliberata se non al termine dell'iniziale rapporto di lavoro, ossia il 2.10.2016, posto che la CCIAA di Chieti sarebbe rimasta nel pieno delle sue funzioni sino al 29 dicembre 2017, data in cui si insediava il nuovo Consiglio della CCIAA Chieti-Pescara, nata dall'accorpamento delle due Camere e non potendosi ipotizzare, per tale periodo, l'assenza del Segretario generale. Correttamente, quindi, la Corte regionale avrebbe colto la *ratio* della proroga volta a garantire la realizzazione dei progetti escludendo anche elementi di colpa grave a carico dell'organo esecutivo.

In conclusione, gli appellati La Penna Patrizio, Nozzi Mariano, Saraceni Savino Luciano, e Di Menno Di Bucchianico Americo chiedono il rigetto del gravame del Procuratore regionale, con vittoria di spese e competenze.

In data 30 dicembre 2025, si è costituito il dott. Profeta Benito chiedendo il rigetto dell'appello principale e, con ulteriore atto depositato in data 15 gennaio 2026, ha eccepito l'infondatezza dell'impugnazione proposta dalla Procura regionale relativamente al capo della sentenza che ha dichiarato la prescrizione dell'azione, non potendo sostenersi un "occultamento doloso" del danno, a fronte di atti formalmente adottati da più organi, monocratici e collegiali, alla presenza degli organi interni di controllo; pubblicati sul sito dell'ente; inviati alle autorità di vigilanza e tanto anche alla luce della novella della legge n. 1/2026.

Rileva l'appellato Profeta che il Responsabile del personale, nelle strutture camerali, avrebbe una funzione meramente sussidiaria rispetto al Segretario generale nella gestione di tutto il personale, non avendo alcuna funzione nella gestione del rapporto di lavoro del Segretario stesso, la cui nomina costituisce atto di alta amministrazione.

Inoltre, la Procura avrebbe mutato la contestazione poiché, in primo grado, era stato contestato che avrebbe dovuto "*attivarsi per impedire il compimento dell'illecito*", mentre, in sede di gravame, che "*non avrebbe dovuto dare seguito alla proroga*", senza, tuttavia, chiarire quali specifiche attività, tra quelle rientranti nelle sue mansioni, avrebbe dovuto svolgere.

Anche il criterio di determinazione del danno sarebbe errato includendo l'intero importo delle retribuzioni senza tener conto dei vantaggi conseguiti.

L'appellato Profeta, dopo aver richiamato la disciplina in tema di complessità organizzativa della struttura della CCIAA di Chieti, conclude per l'assenza di alcuna condotta, omissiva o commissiva, di carattere antigiuridico chiedendo, in via principale, il rigetto del gravame del Procuratore regionale ed, in via subordinata, nell'ipotesi di accoglimento, totale o parziale, delle ragioni d'appello della Procura, determinare con esattezza il danno risarcibile, tenuto conto dei limiti di cui al comma 1 *octies* dell'articolo 1 della legge n. 20/1994.

Con memoria depositata in data 12 gennaio 2026, si è costituita Di Menno Di Bucchianico Iole, componente del Collegio dei revisori della CCIAA di Chieti, concludendo per la conferma della sentenza di primo grado che avrebbe correttamente applicato i principi in tema di prescrizione ed eccependo che

anche nel merito la domanda risulterebbe comunque infondata, stante l'insussistenza della colpa grave.

In data 14 gennaio 2026, ha depositato memoria difensiva l'appellante in via incidentale Sabella Paola ribadendo le proprie argomentazioni e conclusioni.

Con memoria in data 15 gennaio 2026, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, in seguito agli atti di appello incidentale proposti da Pugliese Alfio, Sabella Paola e Pagliaricci Maria Loreta, eccependo, in via preliminare, la mancata corretta evocazione in giudizio di Angelucci Mauro, contumace in primo grado, a cui la Procura regionale Abruzzo avrebbe correttamente notificato l'atto di impugnazione, mentre non risulterebbero notificati gli atti di appello incidentale proposti da Pugliese e Sabella ed essendovi solo un tentativo di notifica dell'atto di appello incidentale di Pagliaricci.

Pertanto, la Procura generale che si è riservata di meglio controdedurre, ha chiesto di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti di Angelucci Mario, ai sensi dell'art. 183, c. 1, c.g.c., fissando la successiva udienza di discussione.

In data 16 gennaio 2026, si è costituito Di Lorenzo Silvio, Presidente della Camera di Commercio di Chieti fino al 31 maggio 2015 eccependo l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità per la prima e seconda voce di danno e che, in ogni caso, la retribuzione di posizione del Segretario generale sarebbe stata fissata in euro 85.000,00 con determinazione presidenziale n. 5 del 29 giugno 2011, in assoluto rispetto dei parametri posti

dalla contrattazione collettiva alla luce della struttura complessa della CCIAA di Chieti desumibile da molteplici criteri.

L'appellato Di Lorenzo insiste, poi, per il legittimo esercizio della facoltà di proroga del contratto e conseguente insussistenza della seconda voce di danno, trattandosi, piuttosto, di rinnovo stante la nuova negoziazione tra le parti, con conseguente modifica delle condizioni e considerato che anche l'avviso di selezione per la designazione e la nomina del Segretario generale, indetto con delibera n. 4/2011, prevedeva la facoltà di rinnovo.

In conclusione, l'appellato Di Lorenzo Silvio chiede il rigetto del gravame del Requirente contabile rinnovando la richiesta istruttoria di chiedere all'Amministrazione di esibire il trattamento retributivo corrisposto ai predecessori della dott.ssa Sabella.

Con distinte istanze, depositate in data 30 dicembre 2025, rispettivamente da Profeta Benito e Pagliaricci Maria Loreta, è stato richiesto un rinvio dell'udienza fissata per il 6 febbraio 2026, al fine di articolare le difese, alla luce della novella normativa dettata dalla recente legge n. 1/2026.

In data 27 gennaio 2026, l'appellante in via incidentale Pagliaricci Maria Loreta ha depositato una seconda istanza di rinvio finalizzata all'integrazione del contraddittorio nei confronti della propria compagnia di assicurazione, Arch Insurance company (Europe) Ltd., rilevando, in particolare, che la partecipazione della compagnia assicuratrice sarebbe divenuta condizione di procedibilità del giudizio, configurandosi un'ipotesi di litisconsorzio necessario processuale sopravvenuto e che, al fine di dimostrare l'esistenza del contratto di assicurazione, e quindi del litisconsorte necessario, sarebbe

indispensabile depositare in giudizio il certificato di assicurazione, l'ultima quietanza di rinnovo e la corrispondenza relativa al sinistro, dovendosi, così, superare le preclusioni istruttorie.

L'appellante Pagliaricci ha poi richiesto il rinvio dell'udienza; in via subordinata, chiedeva di autorizzare il deposito della polizza n. PO-078030255F emessa dalla compagnia Arch Insurance company (Europe) Ltd., unitamente all'ultima quietanza di rinnovo ed alla corrispondenza relativa al sinistro intercorsa tra la scrivente e l'Assicurazione; sempre, in via subordinata al rinvio, ha chiesto di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti della compagnia di assicurazione Arch Insurance company (Europe) Ltd., ordinandone la chiamata in causa nel presente giudizio o adottando ogni altro provvedimento ritenuto idoneo a garantire la regolare costituzione del rapporto processuale alla luce della sopravvenuta disciplina normativa. In via di ulteriore subordine, ha chiesto al Collegio di valutare se la mancata partecipazione del litisconsorte necessario nel giudizio di primo grado imponga la rimessione della causa al primo Giudice ai sensi dell'art. 199 c.g.c., affinché il processo possa svolgersi fin dall'origine a contraddittorio integro.

In data 3 febbraio 2026, anche la dott.ssa Sabella, dopo aver rilevato di essere titolare, sin dall'epoca dei fatti, di polizza assicurativa a copertura di eventuali danni patrimoniali per colpa grave, ha presentato istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti della compagnia assicurativa Arch Insurance Company (Europe) Ltd, ritenendo configurarsi un'ipotesi di litisconsorzio necessario o dovendo ipotizzarsi, in via subordinata, la remissione della causa al primo Giudice.

All'udienza del 6 febbraio 2026, il Collegio, con ordinanza a verbale, rilevato che la sentenza oggetto di gravame, pronunciata tra più parti in causa inscindibile o in cause tra loro dipendenti, non risultava impugnata nei confronti di tutte le parti, stante il mancato rituale perfezionamento del procedimento di notifica degli atti di impugnazione incidentale nei confronti di Angelucci Mauro, disponeva, ai sensi dell'art. 183, comma 1, c.g.c., l'integrazione del contraddittorio, con rinvio dell'udienza al 18 settembre 2026.

Le parti appellanti in via incidentale hanno ritualmente provveduto alle notifiche degli atti di gravame ad Angelucci Mauro unitamente alla predetta ordinanza a verbale, mediante la procedura notificatoria di cui all'art. 143 c.p.c., non dimorando il destinatario presso l'indirizzo di residenza risultante dal certificato rilasciato dal Ministero dell'Interno.

Con memoria depositata in data 23 luglio 2026, l'appellato Di Lorenzo ha chiesto di ordinare la produzione del trattamento retributivo corrisposto ai predecessori della dott.ssa Sabella nella carica di Segretario generale e di rigettare l'appello spiegato dalla Procura regionale per l'Abruzzo.

Con memoria depositata in data 29 luglio 2026, l'appellante in via incidentale Pagliaricci ha ribadito le proprie conclusioni.

All'udienza di discussione della causa del 18 settembre 2026, le parti presenti hanno illustrato le proprie argomentazioni, ribadendo le richieste in atti ed insistendo, in via preliminare, le appellanti in via incidentale Sabella e Pagliaricci, per l'integrazione del contraddittorio nei confronti della

compagnia assicurativa, ravvisando la sussistenza di un'ipotesi di litisconsorzio necessario alla luce della novella recata dalla Legge n. 1/2026.

La causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Preliminarmente, il Collegio, ai sensi dell'art. 184, comma 1, c.g.c., dispone la riunione dei giudizi conseguenti all'appello principale ed agli atti di appello incidentali, in quanto proposti avverso la medesima sentenza.

Sempre, in via preliminare, il Collegio, rilevata la regolarità dell'instaurazione del contraddittorio, anche all'esito degli adempimenti prescritti con ordinanza a verbale all'udienza del 6 febbraio 2026, deve dichiarare la contumacia delle parti appellate Angelucci Mauro e Tomeo Armando Roberto.

Osserva, ancora preliminarmente, il Collegio che, con istanza del 27 gennaio 2026, la dott.ssa Pagliaricci Maria Loreta, richiamato l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 7), della legge n. 1/2026 nella parte in cui qualifica l'impresa di assicurazione come litisconsorte necessario nei giudizi di responsabilità contabile, ha chiesto alla Sezione di disporre l'integrazione del contraddittorio nei confronti della propria compagnia di assicurazione, Arch Insurance company (Europe) Ltd., rilevando, in particolare, che la partecipazione della compagnia assicuratrice sarebbe divenuta condizione di procedibilità del giudizio. In via subordinata, ha ipotizzato la rimessione della causa al primo Giudice, ai sensi dell'art. 199 c.g.c.,

Con analoga istanza del 3 febbraio 2026, anche la dott.ssa Sabella Paola ha richiesto l'integrazione del contraddittorio nei confronti della propria compagnia assicurativa Arch Insurance Company (Europe) Ltd, ritenendo

configurarsi un'ipotesi di litisconsorzio necessario sopravvenuto o dovendo ipotizzarsi, in via subordinata, la remissione della causa al primo Giudice ai fini del rispetto del principio del contraddittorio.

Osserva il Collegio che, secondo il disposto della norma appena richiamata dalle parti appellanti in via incidentale, all'articolo 1 della l. n. 20/1994 è aggiunto il comma 4 *bis* ai sensi del quale: *"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"*.

Tuttavia, allo stato attuale, l'intera disciplina non risulta ancora applicabile stante l'espresso differimento, al 1° gennaio 2027, dettato dall'art. 1, comma 19 *quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2025 n. 200, convertito nella legge 27 febbraio 2026 n. 26, recante disposizioni urgenti in materia di termini normativi.

Rileva, infatti, il Collegio che, dalla lettera della norma, contenuta nel predetto decreto-legge, emerge chiaramente il differimento, al 1° gennaio 2027, dell'intera disciplina del nuovo comma 4 *bis* dell'art. 1 della l. n. 20/1994, ovvero sia relativamente all'obbligo assicurativo che alla conseguente configurazione del litisconsorzio necessario con la compagnia di assicurazione.

Peraltro, la terminologia della norma sembrerebbe delineare un'evidente correlazione tra l'obbligo assicurativo da osservare antecedentemente

all'assunzione dell'incarico e la conseguente veste di litisconsorte necessario assunta dall'assicuratore, posto che, come emerge, dai lavori parlamentari di conversione del citato decreto-legge n. 200/2025, tale obbligo è *"da assolvere mediante stipula di una assicurazione prima dell'assunzione dell'incarico a copertura degli (eventuali) danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave"*.

Nella fattispecie in esame, stante il differimento dell'applicabilità della norma, restano in disparte ulteriori considerazioni ovvero che sussistono, a carico delle appellanti incidentali, contestazioni a titolo di dolo e che trattasi di polizze stipulate in via facoltativa ed in epoca antecedente all'introduzione di uno specifico obbligo, tuttora, si ribadisce, non ancora operante.

E parimenti, sullo sfondo restano ulteriori considerazioni posto che, ai sensi dell'articolo 83, comma 1, c.g.c., è fatto divieto, nei giudizi per responsabilità amministrativa, di disporre l'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis* nei confronti di altri soggetti, non essendo consentita la chiamata officiosa in giudizio di un terzo, quand'anche ritenuto dal Giudice corresponsabile del danno erariale (Corte Cost., sent. n. 203/2022).

Inconferenti appaiono, poi, al Collegio le pronunce dei Giudici territoriali richiamate e depositate in udienza e che hanno disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti di compagnie assicurative in quanto emanate o antecedentemente alla conversione del citato decreto-legge n. 200/2026 (ord. n. 15/2026 Sez. Campania) o afferenti a personale medico ove già la legge n. 24/2017 prescrive uno specifico obbligo assicurativo, pur non prevedendo forme di litisconsorzio (ord. n. 4/2026 Sez. Abruzzo) o che, comunque, non

tengono conto dell'intervenuta normativa che ha previsto il differimento al 1° gennaio 2027 del comma 4 *bis* dell'art. 1 della legge n. 20/1994, come novellato dalla legge n. 1 del 2026 (ord. n. 50/2026 Sez. Lazio); mentre, va evidenziato che, successivamente, sia la Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo (sentenza-ordinanza n. 220/2026) che la Sezione giurisdizionale per la Calabria (sentenza n. 254/2026) hanno rigettato le istanze di chiamata in causa dell'assicurazione, vista la norma contenuta nel su richiamato decreto di proroga-termini.

Ritiene, pertanto, il Collegio che non possano trovare accoglimento le istanze di integrazione del contraddittorio delle appellanti incidentali Pagliaricci e Sabella dovendosi escludere, per effetto del differimento introdotto dal citato decreto-legge n. 200/2025, la sussistenza di un'ipotesi di litisconsorzio necessario nei confronti delle compagnie assicurative.

Sempre, nell'ambito dell'esame delle questioni preliminari, il Collegio deve soffermarsi sull'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'appellante incidentale Pagliaricci che ritiene che la sentenza impugnata, nel dichiarare o accertare la caducazione del contratto di lavoro della dott.ssa Sabella, abbia violato i limiti della giurisdizione contabile.

Rileva il Collegio che il Giudice di *prime cure,* nell'esaminare le fattispecie di danno afferenti alla convenzione tra le Camere di Commercio di Chieti e Crotone ed al comando della dott.ssa Sabella presso la Camera di commercio di Crotone, lungi dall'oltrepassare i limiti della propria giurisdizione, abbia, piuttosto, concentrato la propria attenzione sull'analisi delle condotte tenute da tutti i soggetti coinvolti e sui conseguenti effetti economici prodotti dai

provvedimenti assunti atti a gravare sulle risorse pubbliche degli enti asseritamente danneggiati.

Questa Sezione ha recentemente avuto modo di chiarire che la mancata accurata verifica dei requisiti di attribuibilità o di conservazione di un incarico *"non sono meri vizi inficianti l'azione amministrativa, con rilevanza circoscritta alla sfera di legittimità dei provvedimenti medesimi, ma si riverberano anche sugli effetti economici prodotti da questi, rendendo dannose per l'erario le conseguenti spese"* (I App., sent. n. 135/2026).

Rammenta, infatti, il Collegio che la valutazione della sussistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa non può non coinvolgere l'esame dell'eventuale violazione degli obblighi di servizio che impongono che l'*agere* amministrativo si sviluppi nel rispetto dei parametri di legalità e, nella fattispecie oggetto dell'odierno giudizio, l'analisi delle condotte foriere di danno richiedeva il necessario esame della cornice normativa in cui si inscrivevano o avrebbero dovuto collocarsi i provvedimenti assunti dagli enti. L'analisi di tali condotte non poteva, quindi, non concentrarsi sull'asserita violazione di obblighi di servizio normativamente richiesti in materia di comando ed utilizzo "a scavalco" dei segretari generali delle Camere di commercio, stante l'evidente rilevanza, in sede contabile, delle decisioni assunte destinate a riverberarsi sui costi sopportati dagli enti camerali.

Spetta, pertanto, al Giudice contabile, al pari di ogni altro Giudice, la valutazione di ogni elemento dal quale possa dipendere la decisione della causa, non richiedendosi a tal fine, stante l'autonomia del giudizio contabile, alcun previo accertamento o declaratoria eventualmente rientrante nell'alveo

di altra giurisdizione, né potendosi configurare tale accertamento *incidenter tantum* quale superamento dei limiti della giurisdizione, dovendosi raffrontare le condotte tenute dalle parti appellate con gli obblighi di servizio esigibili.

Ancora, in via preliminare, il Collegio deve scrutinare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per indeterminabilità della domanda, riproposta in sede di gravame, sempre dall'appellante incidentale Pagliaricci.

L'eccezione si appalesa priva di pregio e non meritevole di accoglimento.

Secondo il dettato dell'art. 86, comma 6, c.g.c., la citazione è nulla se è omesso o risulta assolutamente incerta l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la sua determinazione, elementi espressamente richiesti dal comma 2, lett. c), della medesima norma.

Dall'esame della domanda introduttiva, relativamente alla posizione della dott.ssa Pagliaricci, il Collegio rileva l'analitica individuazione delle condotte asseritamente foriere di danno sia relativamente alla conclusione della convenzione con la Camera di commercio di Crotone (pg. 62-64 dell'atto di citazione), che relativamente al comando della dott.ssa Sabella verso il predetto ente camerale (pg. 67-71 dell'atto di citazione), nonché la quantificazione dell'importo delle voci di danno indicate in euro 45.042,86 per gli esborsi effettuati dalle Camere di Commercio di Chieti-Pescara (euro 31.196,67) e di Crotone (euro 13.846,19) per l'utilizzo in comune della Segretaria generale dott.ssa Sabella in forma associata ed euro 218.471,20 per il "*segmento di danno contestato con riferimento al comando*" corrispondente "*al trattamento economico destinato alla dott.ssa Paola Sabella nel periodo di assegnazione temporanea*".

Tanto rilevato, alcun elemento di nullità appare al Collegio ravvisabile dalla lettura della citazione in giudizio, dovendosi, in ogni caso, rammentare che, secondo la consolidata giurisprudenza contabile di appello, una pronuncia di nullità dell'atto introduttivo del giudizio sussiste solo quando sia assolutamente impossibile l'identificazione del *petitum* e della *causa petendi* del giudizio, con conseguente negativo riflesso sulla difesa della controparte (I Sez. App., sent. n. 131/2026, n. 343/2020, n. 471/2023).

La nullità della citazione può, infatti, essere dichiarata soltanto allorché l'incertezza investa l'intero contenuto dell'atto (Corte Cass., Sez. Unite, sent. n. 8077/2012).

Occorre, ancora, scrutinare l'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'appellante in via incidentale Sabella dichiaratasi estranea alla convenzione conclusa tra le Camere di Commercio di Chieti e Crotone ed in ogni caso, solo destinataria dei provvedimenti assunti.

Trattasi di eccezione nuova, non sollevata in *prime cure* e che, tuttavia, potrebbe essere rilevata d'ufficio dall'organo giudicante.

Tale eccezione si appalesa, in ogni caso, infondata alla luce delle funzioni di Segretario generale ricoperte dalla dott.ssa Sabella, ovvero di vertice dell'amministrazione camerale secondo il disposto dell'art. 20, comma 3, della legge n. 580/1993 e della circostanza che tutti i provvedimenti inerenti alle prime quattro poste di danno incidevano direttamente sullo svolgimento della propria funzione e che, per la terza e quarta voce di danno, comportavano anche lo svolgimento dell'incarico presso la sede di Crotone ovvero a notevole

distanza da quella di Chieti, non potendosi, quindi, secondo il Collegio, ipotizzare l'assoluta estraneità della dott.ssa Sabella.

Peraltro, per la fattispecie di danno inerente al comando presso la Camera di Commercio di Chieti, il provvedimento di urgenza n. 5/2018 del 25 maggio 2018 specifica che la dott.ssa Sabella aveva, tramite il proprio difensore, richiesto *"l'immediata revoca dell'atto di cessazione dell'incarico di Segretario Generale e di risoluzione della convenzione con la Camera di Crotone"*, così emergendo, ad avviso del Collegio, il pieno coinvolgimento della stessa nelle determinazioni assunte.

Passando ad esaminare gli atti di gravame che - per ragioni di coerenza espositiva stante l'intersecarsi e la complessità della vicenda - saranno congiuntamente esaminati, il Collegio evidenzia che, con i primi quattro motivi di impugnazione, il Procuratore regionale appellante contesta, in particolare, le conclusioni a cui è pervenuto il Giudice di *prime cure* che ha dichiarato la prescrizione dell'azione relativa alla prima voce di danno, pari a euro 454.681,15, con la quale si ipotizzava l'erogazione, dal 2 ottobre 2011 al 2 ottobre 2016, di un trattamento accessorio, in favore del Segretario generale Sabella superiore ai limiti previsti dalla contrattazione collettiva.

Tali motivi di gravame si appalesano infondati e non meritevoli di accoglimento per intervenuta prescrizione.

L'articolo 1, comma 2, della legge n. 20/1994, come recentemente modificato dalla legge n. 1/2026 prevede che: *"il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono*

venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta".

Secondo la prospettazione del Requirente appellante, l'omissione della denuncia di una "*condotta palesemente illecita*", a fronte di un limpido e rigoroso obbligo di legge, da parte di tutti i soggetti che vi erano tenuti si tradurrebbe in un occultamento doloso della fattispecie di danno.

Rammenta, in primo luogo, il Collegio che, secondo l'insegnamento della giurisprudenza contabile di appello, il doloso occultamento va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente ovvero in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio (I App. n. 69/2023, n. 239/2024, II App., sent. n. 129/2020, n. 724/2018, App. Sicilia, sent. n. 102/2021).

Al riguardo, questa Sezione ha già precisato che*:* "*l'occultamento doloso richiesto dall'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, per produrre effetti sospensivi della prescrizione, deve concretizzarsi in una condotta ingannatrice e fraudolenta, diretta intenzionalmente ad occultare l'esistenza di un danno erariale. Detta condotta deve essere, inoltre, idonea ad ingenerare una situazione obiettiva che precluda al creditore stesso la possibilità di fare valere il proprio diritto, tale cioè da comportare per l'amministrazione erogatrice un impedimento non sormontabile con gli ordinari controlli"* (I App, sent. n. 69/2023 e n. 239/2024).

L'occultamento, quindi, è qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto all'attività di consumazione dell'illecito contabile (I App., sent. n. 184/2026), consistendo

in un *quid pluris* che si aggiunge al dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito (III App., sent. n. 44/2022).

Reputa il Collegio che, nella fattispecie in esame, non emergano elementi atti a configurare un doloso occultamento, trattandosi di atti di cui l'ente era a conoscenza e, peraltro, pubblicati nel sito *web* istituzionale.

Ritiene, ancora, il Collegio che la questione prospettata dal Requirente non sia neppure inquadrabile nell'alveo dell'ipotizzata fattispecie di omessa autodenuncia che consentirebbe la proponibilità dell'azione entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata e che, nella vicenda in esame, si tradurrebbe, di fatto, in una dilatazione dei termini prescrizionali, in presenza, si ribadisce, di vicenda, comunque, nota all'ente danneggiato, non ravvisandosi per la conoscenza di essa quegli impedimenti non sormontabili richiesti dalla giurisprudenza contabile d'appello appena richiamata.

E, infatti, sebbene il principio "*nemo tenetur se detegere*" sia stato ritenuto non applicabile nel campo della responsabilità amministrativo-contabile (SS.RR. n. 2/2017/QM), ciò "*non induce a ritenere per ciò stesso celato il danno che, una volta perfezionatosi con il pagamento, era ben evidenziabile e percepibile in ogni suo elemento*" (I App., sent. n. 130/2022, n. 131/2022, n. 132/2022).

Rammenta, peraltro, il Collegio che le Sezioni Riunite di questa Corte, pur delineando la fattispecie di autodenuncia, "*secondo il principio di autoresponsabilità che deve improntare lo svolgimento delle pubbliche funzioni*" hanno, in ogni caso, chiarito che: "*un agente non possa essere chiamato a rispondere contestualmente sia della causazione del danno e sia della sua omessa denuncia*" (SSRR in sede giur., sent. n. 2/2017/QM).

Nella peculiare vicenda in esame, ad avviso del Collegio, occorre, poi, considerare che le prime due prospettate fattispecie di danno, seppure astrattamente ipotizzabili, non potrebbero considerarsi di pronta ed immediata percezione al fine della identificazione dell'elemento del danno, trattandosi di questioni che avrebbero potuto involgere anche la qualificazione della struttura organizzativa della Camera di commercio di Chieti quale "*struttura complessa*", come, peraltro, poi, indicato nella relazione allegata alla delibera di Giunta camerale n. 38/2017 che, nel ricostruire le condizioni per il superamento dei limiti retributivi, ricostruisce quanto verificatosi nel corso degli anni precedenti, specificando che l'ente aveva costituito il fondo per il trattamento economico accessorio della dirigenza ed accertando, nel contempo, la sussistenza di una situazione di complessità organizzativa.

Reputa, pertanto, il Collegio, anche alla luce della novella introdotta dalla legge n. 1/2026 ed in continuità con la costante giurisprudenza di questa Corte, che il termine di esordio della prescrizione debba essere individuato nel momento in cui si è verificata l'effettiva diminuzione patrimoniale a danno dell'ente pubblico (Sez. App. Sicilia n. 8/2026), ovvero dalla data dei pagamenti degli emolumenti per il trattamento accessorio erogati sino alla data del 2 ottobre 2016, mentre l'invito a dedurre interveniva nel luglio 2022, con evidente decorso dei suddetti termini, anche a voler tener conto del periodo di sospensione *ex lege* di 176 giorni per emergenza covid (compreso tra l'8 marzo 2020 ed il 31 agosto 2020) ed assorbimento delle ulteriori doglianze volte, tra l'altro, alla non ipotizzabile applicabilità, in sede contabile,

della normativa specifica del codice civile dettata in tema di prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti di amministratori di società.

Nell'esaminare, poi, le doglianze del Procuratore regionale appellante in relazione alla seconda voce di danno per asserite indebite erogazioni corrisposte al Segretario generale Sabella dal 3/10/2016 al 31/12/2017, in seguito alla c.d. proroga del contratto accessorio all'incarico di Segretario generale, il Collegio non può non ribadire quanto già appena illustrato, ovvero che la decorrenza del termine prescrizionale quinquennale per gli emolumenti corrisposti al Segretario generale Sabella fino al mese di luglio 2017 deve essere individuata dal momento dell'effettivo depauperamento patito dall'Amministrazione, ritenendo, inoltre, immune da vizi la decisione di *prime cure* che ha rigettato la domanda per i restanti emolumenti per difetto dell'elemento psicologico dei soggetti convenuti.

Al riguardo, con la domanda introduttiva, il Procuratore regionale reputava la proroga dell'incarico della dott.ssa Sabella, statuita da apposita appendice contrattuale del 30 giugno 2014 fino al 31 dicembre 2019, in luogo della scadenza del 2 ottobre 2016, "*contraria ad ogni principio di ragionevolezza e di buona amministrazione*" e "*strumentale all'unica finalità di mantenere in essere il rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione della dott.ssa Paola Sabella che, non essendo dirigente di ruolo, alla scadenza del 2 ottobre 2016 avrebbe cessato ogni rapporto con la CCIAA di Chieti*".

Osserva, tuttavia, il Collegio, che gli unici elementi che emergono dagli atti di causa relativi alla sottoscrizione della predetta appendice contrattuale vanno individuati nella deliberazione di Giunta camerale n. 89 del 19 giugno 2014

che, dopo aver definito gli *"importanti traguardi"* raggiunti dal Segretario generale, con particolare riferimento a due progetti *"prioritari nell'ambito dei propri interventi strategici di medio e lungo periodo"*, riteneva di prolungare la durata dell'incarico *"al fine di incentivare e consolidare il contributo del Segretario Generale rivedere il trattamento economico, ma limitatamente alla componente legata ai risultati raggiunti, sulla base del sistema di misurazione e valutazione ed in relazione agli obiettivi annualmente fissati. Tale potenziale incremento, potenziale poiché dipendente dal livello di raggiungimento annuale degli obiettivi, trova copertura nel fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato già costruito poiché il trattamento economico accessorio (retribuzione di posizione e retribuzione di risultato) riconosciuto all'attuale Segretario Generale è sensibilmente inferiore a quello del suo predecessore"*.

Trattasi di articolata motivazione che, ad avviso del Collegio, consente di escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave per i componenti della Giunta camerale, del componente unico del collegio dei revisori e del responsabile del personale Profeta, non potendo, sulla base di una valutazione *ex ante*, ipotizzarsi una manifesta violazione di norme o evidente trascuratezza dei doveri di servizio in capo a tali soggetti in vista della futura fusione delle Camere di Commercio di Chieti e di Pescara che veniva decretata oltre un anno dopo, con provvedimento del Mise del 25 settembre 2015.

Peraltro, l'avviso di selezione per la designazione del Segretario generale della Camera di commercio di Chieti, allegato alla deliberazione di Giunta camerale

n. 4 del 20 gennaio 2011, prevedeva espressamente, al punto 1, la durata quinquennale dell'incarico e la possibilità di rinnovarlo.

Come efficacemente rilevato dalla Sezione territoriale, al momento dell'adozione della decisione di proroga, pur nella consapevolezza del futuro accorpamento delle Camere di commercio di Chieti e Pescara, non vi era, certezza circa la data e le concrete modalità con le quali tale fusione sarebbe effettivamente avvenuta, dovendo, quindi, per tali ragioni, escludersi, secondo una valutazione da svolgersi *ex ante,* anche una condotta intenzionale a carico del Presidente Di Lorenzo e del Segretario generale Sabella, mentre differenti valutazioni devono, secondo il Collegio, effettuarsi relativamente ai provvedimenti assunti nell'imminenza dell'accorpamento dei due enti camerali o quando il predetto incarico di Segretario generale risultava cessato, come meglio specificato in seguito per le ulteriori poste di danno.

Il Collegio reputa, inoltre, che vadano confermate le conclusioni a cui è pervenuto il primo Giudice relativamente alla terza posta di danno afferente alle erogazioni conseguenti alla conclusione, in data 21 dicembre 2017, e previa deliberazione della Giunta camerale n. 88 del 20 dicembre 2017, della convenzione tra la Camera di Commercio di Chieti e la Camera di Commercio di Crotone per l'utilizzo in forma associata del Segretario generale Sabella, nonostante l'avvenuta revoca dell'incarico, in seguito alla fusione delle Camere di Commercio di Chieti e di Pescara.

Tale convenzione veniva, poi, risolta con deliberazione n. 23 del 14 maggio 2018 con la quale la Giunta camerale richiamava, tra l'altro, *"la nota del Presidente della Camera di Commercio di Crotone, acquisita al protocollo camerale al*

n. 6459 del 26/03/2018, con cui lo stesso ha chiesto di attivare l'istituto del comando per la Dr.ssa Paola Sabella al fine di consentirne l'esercizio delle piene funzionalità all'interno dell'Ente rappresentato".

Ritiene, in primo luogo, il Collegio che debbano essere respinte le doglianze del Procuratore regionale appellante finalizzate ad ottenere la condanna della dott.ssa Pagliaricci Maria Loreta, dirigente della Camera di commercio di Chieti e, poi, Segretario generale f.f. della Camera di Chieti-Pescara, in solido con la dott.ssa Sabella ed il dott. Pugliese, non essendo ravvisabile o, comunque, adeguatamente provato il suo effettivo apporto causale rispetto all'elaborazione, conclusione e prosecuzione della predetta convenzione.

Evidenzia, infatti, il Collegio che non risulta dalla documentazione in atti uno specifico ruolo assunto dalla dott.ssa Pagliaricci relativamente alla su richiamata convenzione tenuto conto che, al momento in cui veniva approvata la delibera di Giunta camerale n. 88 del 20 dicembre 2017 ed interveniva, in data 21 dicembre 2017, la sottoscrizione della convenzione era la dott.ssa Sabella a ricoprire l'incarico di Segretario generale presso la CCIAA di Chieti, mentre la dott.ssa Pagliaricci assumeva l'incarico di Segretario generale f.f. della CCIAA di Chieti-Pescara solo successivamente, ovvero a decorrere dal 29 dicembre 2017.

Differente appare, invece, al Collegio la posizione degli appellanti incidentali Sabella e Pugliese che, nelle rispettive qualità, all'epoca dei fatti, di Segretario generale della Camera di Commercio di Chieti al vertice dell'Amministrazione e di Presidente della Camera di commercio di Crotone, hanno consapevolmente posto in essere condotte antigiuridiche in violazione della

disciplina in materia considerato che, come correttamente rilevato dalla sentenza impugnata, "*la convenzione è stata stipulata con decorrenza dal 21 dicembre 2017, nonostante la consapevolezza che il 29 dicembre 2017 (quindi a distanza di soli 8 giorni) l'incarico della medesima presso la Camera di Chieti sarebbe cessato per l'estinzione dell'ente, a seguito del suo accorpamento con altra Camera di commercio, così facendo venire meno il presupposto per la valida attribuzione dell'incarico in forma associata*".

E d'altronde, tale consapevolezza appare comprovata dalla circostanza che la stessa convenzione sottolineava, tra le premesse, che era "*imminente la costituzione della Camera di Commercio di Chieti-Pescara*".

Tale convenzione si protraeva, poi, sino al 31 maggio 2018, nonostante le reiterate osservazioni e richieste del Mise trasmesse ad entrambi gli enti camerali.

Ed, in particolare, il Dicastero vigilante, tempestivamente, già con nota del 29 dicembre 2017, ravvisava "*forti perplessità*" in merito alla stipula di tale convenzione e, con le successive note del 25 gennaio 2018 e del 3 aprile 2018, reiterava la richiesta di trasmissione del provvedimento di conferimento di incarico dirigenziale alla dott.ssa Sabella, al fine di "*chiarire l'attuale stato giuridico e di servizio della stessa*", insistendo che non appariva chiaro, "*essendo stato modificato notevolmente l'oggetto del precedente incarico*" della dott.ssa Sabella, "*come questo possa essere stato in qualche modo confermato, senza un'opportuna sottoscrizione di un nuovo incarico seppur provvisorio*".

Anche la Procura territoriale aveva richiesto invano, durante la fase preprocessuale, ad entrambe le Camere di Commercio di Chieti e di Crotone,

con appositi decreti istruttori n. 79/2022 e n. 80/2022, il contratto individuale di lavoro da "dirigente" della dott.ssa Paola Sabella.

Ad avviso del Collegio, sia le richieste del Dicastero vigilante che della Procura territoriale trovavano fondamento nell'esame del rispetto della normativa dettata dal d.lgs. n. 165/2001 e della consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione secondo cui, nell'impiego pubblico contrattualizzato, il rapporto dirigenziale sorge solo a seguito della stipulazione del contratto, mentre l'atto unilaterale di conferimento dell'incarico che l'amministrazione adotta nell'esercizio del potere privatistico di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, rileva unicamente sul piano dell'organizzazione ed ai fini dei controlli interni, ma non è idoneo a determinare l'instaurazione del rapporto medesimo, né equivale ad una proposta contrattuale, della quale non possiede i requisiti, perché è solo con il contratto che il trattamento economico viene definito nel rispetto dell'art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, ossia tenendo conto delle previsioni della contrattazione collettiva, delle responsabilità attribuite, degli obiettivi fissati, dei risultati da conseguire (Cass. Sez. Lavoro, sent. n. 11942/2025).

Il Collegio non può, pertanto, non concordare con quanto affermato dalla Sezione territoriale, non risultando in alcun modo provato il conferimento di autonomi incarichi dirigenziali alla dott.ssa Sabella, in assenza della prova della sottoscrizione dei relativi contratti e della definizione dei reciproci rapporti.

La circostanza, poi, che, con nota del 20 aprile 2018, il Presidente della Camera di commercio di Chieti-Pescara, dott. Angelucci, aveva comunicato alla

dott.ssa Sabella il contenuto del suo asserito "incarico dirigenziale" quale direttore di due aziende speciali e del Centro commercio interno delle CCIAA di Abruzzo, lungi dal porre in rilievo la buona fede dell'appellante incidentale Sabella, appare al Collegio, piuttosto, atta a comprovare, ulteriormente, l'assenza di un idoneo titolo giuridico a fondamento dell'asserita attività dirigenziale svolta considerato che, come affermato anche dalla sentenza impugnata, si trattava soltanto di "*incarichi accessori alle funzioni di Segretario generale, dunque inidonei a giustificare la permanenza del rapporto*".

Ora, reputa il Collegio che appariva evidente che, sin dal momento della sottoscrizione della convenzione, avvenuta il 21 dicembre 2017, l'incarico di Segretario generale sarebbe cessato all'atto della fusione delle Camere di commercio di Chieti e Pescara e che, pertanto, l'esercizio in *"forma associata"* delle funzioni di Segretario generale, espressamente auspicato dalle premesse della convenzione, non avrebbe potuto, in concreto, realizzarsi visto il venire meno della funzione di Segretario generale che - deve sottolinearsi - era stata conferita alla dott.ssa Sabella in seguito al superamento di una procedura selettiva finalizzata esclusivamente alla designazione dell'incarico di Segretario generale dell'ente, come emerge dalle deliberazioni di Giunta camerale n. 4/2011 e n. 51/2011, agli atti del giudizio.

E, infatti, ad avviso del Collegio, la dott.ssa Sabella, soggetto non appartenente ai ruoli di pubbliche amministrazioni, era ben consapevole di aver partecipato e positivamente superato "solo" un avviso pubblico "*di selezione per la designazione e la nomina del nuovo Segretario generale della Camera di Commercio di Chieti"* ove veniva fatto richiamo al decreto ministeriale n. 422/1995, recante

criteri e modalità per l'iscrizione nell'elenco dei segretari generali delle Camere di Commercio, oggi sostituito dal decreto ministeriale n. 230/2012, e che disciplinava i requisiti professionali necessari all'iscrizione nel predetto elenco, nonché i titoli che la commissione era chiamata a valutare mediante attribuzione di punteggi pure indicati, come, peraltro, effettivamente avvenuto nella vicenda in esame, secondo quanto riportato nei verbali della procedura, anch'essi agli atti.

Il decreto di nomina del 26 maggio 2011 della dott.ssa Sabella, emanato dal Ministero dello sviluppo economico, in conformità all'art. 20 della l. n. 580/1993 e sulla base del richiamo alla normativa primaria e regolamentare in tema di designazione dei segretari generali delle Camere di commercio, si limitava, poi, ad individuare la dott.ssa Sabella, quale Segretario generale della Camera di commercio, a decorrere dal 2 ottobre 2011.

E d'altronde, secondo il disposto del comma 4, lett. b), del su richiamato articolo 20, della l. n. 580/1993, all'elenco da utilizzare per le procedure comparative di nomina dei segretari generali delle Camere di commercio possono iscriversi, oltre che i dirigenti camerali, delle unioni regionali delle camere di commercio, dell'Unioncamere, delle loro aziende speciali e di altre amministrazioni o enti pubblici che siano in possesso dei prescritti requisiti professionali, anche i soggetti in possesso del diploma di laurea in materie giuridico-economiche, dotati della necessaria professionalità e con esperienza acquisita per almeno un quinquennio nell'ultimo decennio in qualifiche dirigenziali, ovvero soggetti che potrebbero anche essere estranei all'amministrazione, come nell'odierna vicenda.

Secondo il Collegio, dalla ricostruzione del quadro normativo in tema di nomina del Segretario generale delle Camere di Commercio e dall'esame della procedura che ha condotto alla nomina della dott.ssa Sabella, non può non ribadirsi che si trattava di una selezione finalizzata esclusivamente alla designazione dell'incarico di Segretario generale, non determinando *ex se* la costituzione di alcun autonomo e distinto rapporto di lavoro dirigenziale a tempo determinato che potesse, comunque, sopravvivere all'atto della cessazione dell'incarico di Segretario generale.

Al riguardo, rileva il Collegio che il contratto sottoscritto, il 27 luglio 2011, dalla dott.ssa Sabella risultava chiaramente finalizzato solo allo svolgimento del predetto incarico di Segretario generale e che il richiamo in esso contenuto al Contratto collettivo nazionale per i dirigenti del comparto Regioni Enti locali, risultava limitato, dall'articolo 4 del predetto contratto, esclusivamente alla determinazione del trattamento economico fondamentale e poi, dall'art. 14, quale disposizione di rinvio per quanto non disciplinato dal contratto.

Rammenta, inoltre, il Collegio che, secondo il dettato dell'articolo 20, comma 2, della citata l. n. 580/1993, come modificato dal d.lgs. n. 219/2016, l'incarico di Segretario generale *"può essere conferito anche in forma associata ed in regime convenzionale"* dovendosi, pertanto, ritenere necessaria per la conclusione ed esecuzione della convenzione tra enti camerali la sussistenza e permanenza della qualifica di Segretario generale.

Ritiene, infatti, il Collegio che costituisca principio generale dell'ordinamento quello secondo cui, quando un soggetto è chiamato ad esercitare, per conto di distinti enti pubblici territoriali, l'esercizio di medesime funzioni "in forma

associata", tale soggetto deve poter effettivamente ricoprire mansioni e funzioni analoghe; circostanza non realizzabile nella questione in esame ove, a distanza di otto giorni dall'avvio della convenzione, la dott.ssa Sabella avrebbe perso la qualifica di Segretario generale.

In ogni caso, la stessa deliberazione della Giunta camerale di Crotone n. 84 del 21 dicembre 2017, nell'autorizzare la stipula della convenzione con la Camera di commercio di Chieti, adoperava la terminologia di "*utilizzo a scavalco*" del Segretario generale evidentemente presupponendo proprio la sussistenza e permanenza di tale qualifica in capo alla dott.ssa Sabella.

Reputa, inoltre, il Collegio che, per la fattispecie in esame, non possa trovare applicazione l'art. 2126 c.c., pure invocato dalle parti, posto che, come già chiarito dalla giurisprudenza d'appello, trattasi di "*previsione di legge a tutela del lavoratore*" e che "*è invocabile esclusivamente qualora non si possa riscontrare alcun contributo causale decisivo alla realizzazione dell'illecito da parte del lavoratore*" (Sez. App. Sicilia, sent. n. 5/2022), mentre, nella vicenda in esame, la dott.ssa Sabella, consapevole di ricoprire il ruolo di Segretario generale quale soggetto estraneo all'Amministrazione, avrebbe dovuto, anche alla luce delle competenze tecniche possedute, tempestivamente prendere atto ed evidenziare che, per effetto dell'imminente accorpamento delle Camere di commercio di Chieti e Pescara, sarebbe terminato l'incarico di Segretario generale, circostanza nota sin dall'emanazione del Decreto del Mise del 25 settembre 2015 che prevedeva la fusione degli enti camerali di Chieti e Pescara. Ad avviso del Collegio, le conseguenze connesse all'accorpamento dei predetti enti camerali sull'incarico conferito alla dott.ssa Sabella erano a lei

sicuramente note, tanto che, in data 1° ottobre 2015, lo studio legale associato Davoli, rendeva, proprio alla dott.ssa Sabella, un parere avente ad oggetto "*incarico dirigenziale e trasferimento d'azienda*" ove si specificava espressamente che: "*a fronte di motivate esigenze organizzative e produttive in ogni caso sia la Camera di Commercio di Chieti, attuale datore di lavoro, sia il futuro datore di lavoro che nascerà dall'accorpamento, potranno validamente risolvere prima della scadenza il Suo contratto di lavoro*", aggiungendo anche "*mi sarebbe piaciuto poter individuare una qualche clausola che potesse metterLa al riparo dal rischio di una risoluzione anticipata connessa all'inevitabile riorganizzazione funzionale conseguente all'accorpamento ma, francamente, qualsiasi clausola dovessimo riuscire ad aggiungere al contratto in corso con il consenso della Camera di Commercio di Chieti, attuale datore di lavoro, nel tentativo di avere assicurata l'attuale scadenza al 31.12.2019 anche nei confronti del nuovo Ente cessionario, in realtà, ci darebbe una garanzia di stabilità solo apparente e, quel che è peggio, sarebbe nulla e/o annullabile ove senza il contraddittorio con l'altro Segretario Generale della Camera di Commercio di Pescara, dovesse contenere accordi in qualche modo destinati a riflettersi anche sulla sua posizione.*

Dal complesso di tali elementi, il Collegio, in conformità alle conclusioni della sentenza gravata, trae il convincimento della sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo in capo ai predetti appellanti incidentali Sabella e Pugliese, emergendo la "*palese difformità della condotta tenuta rispetto a quella esigibile, con evidente violazione della disciplina sopra esaminata (peraltro resa palese dalle ripetute e inequivocabili segnalazioni dell'illegittimità da parte dello stesso Ministero vigilante tempestivamente formulate), l'assenza di qualsiasi valida argomentazione idonea a*

giustificare l'affidamento dell'incarico, nonché il grado di competenze esigibile dai convenuti in funzione del ruolo rivestito".

Il Collegio giudica, parimenti, immuni da censure le valutazioni del Giudice di primo grado volte a tener conto dei vantaggi conseguiti dall'Ente, visto l'effettivo svolgimento della prestazione da parte della dott.ssa Sabella e dovendosi rammentare che, ai sensi dell'art. 1, comma 1 *bis*, della l. n. 20 del 1994, "*nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*".

Al riguardo, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale di questa Corte hanno chiarito che la norma su richiamata: "*riconosce la complessità degli interessi e dei fini perseguibili con l'attività amministrativa, imponendo al Giudice contabile di valutare, nei termini più ampi possibili ("comunque"), l'utilitas conseguita, con la conseguenza che l'accertamento del danno presupporrebbe una valutazione globale degli effetti prodotti*" e che*: "ciò che entra nella valutazione della fattispecie è da una parte la coincidenza del soggetto danneggiato con quello avvantaggiato, con ciò intendendo che lucrum e damnum si possono compensare tra loro in quanto intervenienti sullo stesso patrimonio; dall'altra il fatto che il bilanciamento fra vantaggio e danno possa giustificarsi solo in presenza di un medesimo fatto generatore del pregiudizio* (SSRR in sede giur., sent. n. 24/2020/QM/SEZ).

Passando ad esaminare i motivi di gravame afferenti alla quarta voce di danno relativa alle erogazioni corrisposte alla dott.ssa Sabella in seguito al comando presso la Camera di commercio di Crotone dal 1° giugno 2018 al 31 dicembre 2019, il Procuratore regionale appellante lamenta la violazione e/o omessa considerazione dell'art. 6 della legge n. 241/1990 rispetto alle competenze del responsabile del procedimento Rosini, chiamato in via sussidiaria.

Rileva, tuttavia, il Collegio che, pur essendo il rag. Rosini cofirmatario della deliberazione di assegnazione in comando della dott.ssa Sabella, non risulta, (come affermato dalla Sezione di *prime cure),* che abbia assunto, oltre che un ruolo istruttorio anche un ruolo pienamente decisionale considerato, peraltro, che, dalla deliberazione di Giunta camerale n. 23 del 14 maggio 2018, emerge la richiesta del Presidente della Camera di commercio di Crotone di attivazione dell'istituto comando, nonché la volontà di procedere alla risoluzione della convenzione tra i due enti proprio per attivare tale istituto.

Reputa, inoltre, il Collegio che la peculiarità, farraginosità e complessità della vicenda all'esame induca a confermare l'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave a carico del rag. Rosini.

Parimenti meritano conferma, ad avviso del Collegio, le conclusioni del primo Giudice che hanno condotto alla condanna dei vertici delle Camere di Commercio di Chieti-Pescara e di Crotone Angelucci Mauro, Pugliese Alfio, della dott.ssa Sabella, all'epoca dei fatti Segretario generale della Camera di Commercio di Crotone e della dott.ssa Pagliaricci Segretario generale f.f. della Camera di Commercio di Chieti-Pescara.

Evidenzia, in primo luogo, il Collegio che l'istituto del comando, disciplinato dall'articolo 56 del d.P.R. n. 3/1957, può trovare applicazione limitatamente agli impiegati "*di ruolo*" delle amministrazioni pubbliche, ovvero assunti con contratto a tempo indeterminato, mentre, nella fattispecie in esame, la dott.ssa Sabella, come già rilevato, era consapevole di essere un soggetto esterno alla pubblica amministrazione che aveva superato una procedura comparativa volta a ricoprire esclusivamente l'incarico di Segretario generale ed aveva sottoscritto, in data 27 luglio 2011, con la Camera di Commercio di Chieti un contratto di durata determinata avente ad oggetto esclusivamente lo svolgimento del predetto incarico di Segretario generale che, peraltro, alla data dell'attivazione del comando (1° giugno 2018), risultava oramai cessato da circa sei mesi.

Ed infatti, con nota del 27 dicembre 2017, il Presidente della Camera di Commercio di Chieti, Di Vincenzo, comunicava alla dott.ssa Sabella che: "*con l'accorpamento*" delle due Camere di commercio veniva meno l'esistenza della Camera di Commercio di Chieti, con cessazione dalle sue funzioni di Segretario Generale "*contestualmente all'insediamento del Consiglio della Camera di Commercio Chieti Pescara*".

Osserva il Collegio che, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante incidentale Pagliaricci, la disciplina dettata dall'art. 56 del citato d.P.R. n. 3/1957 non ha cessato i suoi effetti nei confronti del personale appartenente all'area delle funzioni locali per effetto della vigenza dell'articolo 69, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, recante norme transitorie e finali e che sancisce l'inapplicabilità delle disposizioni incompatibili.

Rileva, piuttosto, il Collegio che il d.lgs. n. 165 del 2001 richiama espressamente, all'art. 70, comma 12, l'istituto del comando anche con riferimento agli enti pubblici territoriali limitandosi, tuttavia, a definirne, solo gli aspetti finanziari prevedendo che: *"in tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale".*

Al riguardo, la Suprema Corte di cassazione ha chiarito che trattasi di disposizione intervenuta *"per evitare contestazioni in ordine all'individuazione degli enti tenuti a sostenere l'onere del trattamento economico in favore del personale comandato, fuori ruolo od in altra analoga posizione"* e che *"mette in luce come, nell'ottica del legislatore, la distinzione fra comando e figure similari (compresi quelli che impropriamente sono chiamati distacchi di diritto pubblico) è, almeno con riferimento ai profili economici, ormai irrilevante"*, così innovandosi il "sistema complessivo ed individuando *"il legittimato passivo delle pretese economiche del lavoratore attinenti alla gestione del rapporto nella sua amministrazione di appartenenza"* (Cass. Sez. Lav., ord. n. 1471/2024).

Ad avviso del Collegio, quindi, la disciplina in tema di comando presso altre pubbliche amministrazioni conserva, tuttora, il suo impianto generale nelle disposizioni del Testo unico n. 3 del 1957, come rilevabile anche dalla lettura della giurisprudenza più recente ove si chiarisce che: *"la nozione di comando*

contenuta nell'art.56 del T.U. n. 3 del 1957 descrive il fenomeno per cui il pubblico impiegato, titolare di un posto di ruolo presso una Pubblica Amministrazione, viene temporaneamente a prestare servizio presso altra Amministrazione o presso altro ente pubblico e importa, da un lato, l'obbligo di prestare servizio presso un ufficio od ente diverso da quello di appartenenza e, dall'altro, la dispensa dagli obblighi di servizio verso l'Amministrazione di origine" (Cass. Sez. Lav., sent. n. 28902/2025 e n. 6721/2026).

Ed ancora, trattasi di disciplina fondata sulla persistenza del rapporto organico "*che continua ad intercorrere tra il dipendente e l'ente di appartenenza*" ed ove "*si modifica il rapporto di servizio, atteso che il dipendente pubblico è inserito, sia sotto il profilo organizzativo-funzionale, che gerarchico-disciplinare, nell'amministrazione di destinazione, a favore della quale presta la propria opera*" (Cons. St., sent. n. 9188/2022).

Quanto, poi, al pure richiamato art. 30, comma 2 *sexies,* del d. lgs. n. 165/2001 dettato in tema di mobilità del personale ed ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, risultanti dai documenti di programmazione, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni, il Collegio, nell'evidenziare che anche tale forma di assegnazione temporanea consiste in un "comando" (Cass. Sez. Lav., ord. n. 1471/2024), ritiene, tuttavia, evidente che tale norma presuppone l'inquadramento nell'ambito del personale formalmente assunto dall'amministrazione, nonché una specifica motivazione fondata sui documenti programmatori afferenti al personale dell'ente,

presupposti non rinvenibili, nell'odierna vicenda ove non risultava alcun riferimento in materia di programmazione, né risultava concluso alcun contratto dirigenziale della dott.ssa Sabella, essendo oramai cessato l'incarico di Segretario generale e l'accessivo contratto ove, si ribadisce, era espressamente specificata, sin dall'intitolazione, la connessione solo alle predette funzioni di Segretario generale.

E, infatti, la normativa del su richiamato art. 30, comma 2 *sexies*, del d. lgs. n. 165/2001 si inscrive, nell'ambito della disciplina generale in tema di passaggio diretto di personale tra amministrazioni e presuppone, comunque, la sussistenza di un rapporto di lavoro non potendo "*rappresentare un modo per modificare, eludere o far venir meno i requisiti di accesso al pubblico impiego, trattandosi di una mera procedura di trasferimento di dipendenti provenienti da altre amministrazioni, la cui natura pubblicistica del rapporto d'impiego si è instaurato ab initio*" (Corte conti, Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 157/2018).

Rileva, in ogni caso, il Collegio che il provvedimento di urgenza n. 5/2018 del 25 maggio 2018, sottoscritto dal Presidente della Camera di Commercio di Chieti-Pescara Mauro Angelucci e dalla dott.ssa Maria Loreta Pagliaricci, reca, in sede di preambolo, la consapevolezza, da parte degli stessi, della cessazione dell'incarico di Segretario generale "*contestualmente alla costituzione della nuova Camera di Commercio Chieti Pescara avvenuta in data 29 dicembre 2017*", per poi, precisare che la dott.ssa Sabella aveva, tramite il proprio difensore, richiesto *"l'immediata revoca dell'atto di cessazione dell'incarico di Segretario Generale e di risoluzione della convenzione con la Camera di Crotone"* e che tali doglianze dovevano considerarsi "*infondate*", da tanto desumendosi la consapevolezza

della vicenda anche da parte della dott.ssa Sabella che, contrariamente a quanto dedotto dalla stessa, non può configurarsi caratterizzata da provvedimenti ad essa *"imposti"* dal datore di lavoro, visto che le motivazioni dichiarate risultano, piuttosto, incentrate sulla finalità di risolvere una possibile controversia proprio con la dott.ssa Sabella, addivenendo ad una soluzione conciliativa *"che contempli la corresponsione di un indennizzo a titolo risarcitorio e la possibilità di essere comandata presso la Camera di Commercio di Crotone, come lo stesso Ente aveva proposto, sino alla scadenza del contratto di lavoro a tempo determinato fissato al 31/12/2019"*.

Parimenti inconferente si appalesa, secondo il Collegio, il richiamo, effettuato dagli appellanti incidentali, alla clausola n. 4 dell'Accordo Quadro del 18/03/1999, allegato alla Direttiva 1999/70/CE, che vieta discriminazioni nei confronti dei lavoratori a tempo determinato considerato che l'applicazione dell'istituto del comando non costituisce uno specifico diritto del lavoratore, assumendo, invece, nel pubblico impiego privatizzato, pieno rilievo solo le esigenze dell'Amministrazione di destinazione *"titolare dell' interesse primario al comando"*, come insegna la costante giurisprudenza della Cassazione, Sezione Lavoro, tant'è che non risulta possibile per il lavoratore avanzare pretese risarcitorie (sent. n. 12100/2017, n. 28902/2025).

In ogni caso, come chiarito dalla Corte di Giustizia UE, il principio di non discriminazione è stato attuato e concretizzato dall'accordo quadro soltanto riguardo alle differenze di trattamento tra i lavoratori a tempo determinato e i lavoratori a tempo indeterminato che si trovano in situazioni comparabili (C. Giust. UE, causa C-268/24, ud. 03/07/2025), mentre, nella fattispecie in esame,

reputa il Collegio che l'incarico di Segretario generale non sia pienamente comparabile con quello del mero lavoratore a tempo determinato, trattandosi di incarico di "*vertice dell'amministrazione*" e che "*coordina l'attività dell'ente nel suo complesso*", secondo l'espresso dettato dell'art. 20 della legge n. 580/1993.

Il Collegio ritiene, quindi, che meriti conferma la conclusione del Giudice di primo grado, secondo cui: "*poiché la dott.ssa Sabella era un soggetto esterno all'Amministrazione, incaricata quale Segretario generale ai sensi dell'art. 20, comma 4, lett. b), l. n. 580/1993, con la cessazione di tale incarico era automaticamente risolto anche il sotteso contratto individuale di lavoro a tempo determinato, rimasto privo di causa in quanto legato all'incarico conferito*".

Aggiunge il Collegio che la giurisprudenza della Corte di cassazione ha, al riguardo, chiarito, in tema di soppressione di enti, che le funzioni e peculiarità derivanti dalla copertura di un ruolo apicale non sono assimilabili ad un qualsivoglia altro incarico direttivo espletabile anche nella diversa organizzazione dell'amministrazione subentrante, non potendo la pubblica amministrazione adottare atti che risultino in contrasto con sopravvenuti interventi normativi o con un mutato assetto organizzativo, tanto che il venir meno della funzione apicale oggetto del contratto determina l'impossibilità giuridica sopravvenuta della prestazione e giustifica la risoluzione anticipata del rapporto (Corte Cass., sent. n. 11942/2025 ed ord. n. 25517/2024).

Ed è proprio per tale ragione che, ad avviso di questa Sezione, non poteva trovare applicazione nei confronti della dott.ssa Sabella, soggetto estraneo all'ente camerale e che ricopriva una funzione di vertice dell'Amministrazione, la disciplina dettata, invece, per il "*personale*" in

servizio dall'art. 2112 c.c. richiamato dall'art. 3, comma 3, del Decreto Mise del 25 settembre 2015, recante l'istituzione di un'unica Camera di commercio mediante accorpamento delle Camere di commercio di Chieti e di Pescara ed ai sensi del quale: "*il personale delle preesistenti camere di commercio è trasferito in applicazione del comma 1 alla camera di commercio di nuova istituzione ai sensi dell'articolo 2112 del codice civile (mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'azienda) e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 31 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*".

Ed, in assenza del presupposto della sussistenza di uno specifico e nuovo incarico dirigenziale, in seguito alla cessazione dall'incarico di Segretario generale, non poteva neppure applicarsi, secondo il Collegio, l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, pure richiamato dalle parti e che prevede, per il "*personale dirigenziale delle pubbliche amministrazioni*", la possibilità del passaggio ad altro incarico prima della data di scadenza dell'incarico ricoperto prevista dalla normativa o dal contratto, norma questa dettata "*al fine di assicurare la massima funzionalità e flessibilità, in relazione a motivate esigenze organizzative*", per garantire "*un bilanciamento tra l'esigenza di preservare la flessibilità organizzativa dell'amministrazione e quella contrapposta del dirigente a mantenere una continuità stipendiale per il periodo di durata dell'incarico in corso*" (Sezioni Riunite in sede di controllo, delib. n. 21/SSRRCO/CCN/2020).

Peraltro, il Ministero dello sviluppo economico, sin dalla nota del 29 dicembre 2017, indirizzata sia alla Camera di Commercio di Chieti che alla Camera di Commercio di Crotone e, quindi, nota a tutti i soggetti coinvolti per la terza e

quarta posta di danno, oltre che manifestare *"forti perplessità"* in merito alla stipula della convenzione tra i due enti, specificava espressamente che, per effetto della costituzione della Camera di Commercio di Chieti-Pescara, l'incarico di Segretario generale della Camera di Commercio di Chieti era venuto meno *"in ragione della costituzione di un nuovo soggetto giuridico"*.

A tali chiare valutazioni seguivano, poi, ulteriori note del Mise tutte volte ad ottenere chiarimenti sullo stato giuridico e di servizio della dott.ssa Sabella e ciò nonostante, rileva il Collegio che il Presidente della Camera di Commercio di Crotone, dott. Pugliese, con nota del 26 marzo 2018, chiedeva di attivare l'istituto del comando per la dott.ssa Sabella; sicché, con determinazione di urgenza n. 5 del 25 maggio 2018, sottoscritta dal Presidente della Camera di Commercio di Chieti e Pescara Angelucci e dal segretario generale f.f. Pagliaricci, si statuiva di attivare dal 1° giugno 2018 e sino alla scadenza del contratto di lavoro a tempo determinato fissato al 31 dicembre 2019, il comando della dott.ssa Sabella presso la Camera di Commercio di Crotone.

Ritiene il Collegio che i Presidenti delle Camere di Commercio di Crotone e di Chieti dott. Pugliese e dott. Angelucci, la dott.ssa Sabella e la dott.ssa Pagliaricci, pienamente consapevoli della evidente non appartenenza della dott.ssa Sabella ai ruoli del personale dell'Amministrazione (anche a tempo determinato) abbiano, in tal modo, volontariamente ignorato la disciplina in tema di comando, nonché le reiterate richieste e considerazioni del Ministero vigilante, in violazione degli obblighi di servizio su di essi gravanti, che avrebbero dovuto almeno, in via prudenziale, indurli a non consentire l'applicazione dell'istituto del comando o, comunque, disporne l'immediata

cessazione proprio alla luce delle su richiamate comunicazioni del Mise che, poi, in data 20 giugno 2018, richiamate tutte le precedenti note, ribadiva le proprie perplessità in merito all'intera vicenda facendo anche espresso riferimento al "*dettato generale*" dell'art. 56 del citato d.P.R. n. 3/1957.

Sussiste, quindi, ad avviso del Collegio, la consapevolezza, da parte di tutti i soggetti condannati in primo grado per la quarta voce di danno, della violazione della normativa in questione, stante la reiterata volontà di assegnare, comunque, alla dott.ssa Sabella le funzioni di Segretario generale in posizione di comando, in palese assenza dei presupposti prescritti *ex lege*; componente volitiva ravvisabile anche nella condotta della stessa dott.ssa Sabella che, viste le competenze possedute, era consapevole dell'avvenuta cessazione dall'incarico di Segretario generale.

Osserva, ancora, il Collegio, relativamente alla posizione del Presidente della Camera di Commercio di Crotone, dott. Pugliese, che, dalla deliberazione di Giunta camerale n. 84 del 21 dicembre 2017, dallo stesso sottoscritta ed avente ad oggetto l'accettazione delle dimissioni del Segretario generale facente funzioni dott.ssa Romeo e la stipula della convenzione con la Camera di Commercio di Chieti per "*utilizzo a scavalco*" del Segretario generale, emerge la conoscenza della normativa in tema di comando del personale posto che, nell'illustrare che la dott.ssa Romeo sarebbe stata posta in comando presso la Camera di Commercio di Vibo Valentia, si specificavano ampiamente le caratteristiche dell'istituto del comando, con espresso riferimento proprio agli articoli 56 e 57 del d.P.R. n. 3/1957 chiarendo che, per effetto di tale istituto, il "*dipendente pubblico*" viene destinato presso un'altra amministrazione.

In ogni caso, secondo il Collegio, tutti i predetti soggetti, per le rilevanti cariche di vertice rivestite, avrebbero dovuto ben conoscere e correttamente applicare anche la normativa specifica dettata dall'articolo 3, comma 9 e seguenti del d. lgs. n. 219/2016, che prevedeva divieti e vincoli non solo limitatamente all'assunzione di nuovo personale, come affermato dall'appellante incidentale Pagliaricci, ma anche per *"il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale"*, presso le Camere di commercio, in pendenza delle procedure di accorpamento.

Come chiarito dalla giurisprudenza di controllo di questa Corte, con riferimento a normativa recante la medesima terminologia di divieto per assunzioni realizzate "*a qualsiasi titolo*" e "*con qualsivoglia tipologia contrattuale*", trattasi di un chiaro indice della *voluntas legis* tesa a ricomprendere nel predetto divieto ogni fattispecie che sia sostanzialmente configurabile come rapporto di lavoro a vantaggio dell'ente soggetto alle limitazioni, senza distinzione alcuna che possa basarsi su aspetti formali quali il "titolo" giuridico della costituzione o la "tipologia contrattuale" utilizzata (Sez. reg. contr. Puglia n. 171/2013).

Con il decimo motivo di doglianza, il Procuratore appellante lamenta l'errata quantificazione del danno, contestato, in solido, a carico dei predetti Angelucci, Pugliese, Pagliaricci e Sabella, per l'importo di euro 218.471,29 e determinato dal Giudice di primo grado nell'importo di euro 100.000,00, nonché la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma *1 bis*, della legge n. 20/1994 nella parte in cui applica la *compensatio lucri cum damno,* richiamando, al riguardo, il divieto di assunzione/conferimento incarichi *ex* d.

lgs. n. 219/2016, l'assenza di circostanze specifiche ed in presenza di dolo, nonché contraddittorietà della motivazione e/o omesso esame e/o travisamento di elementi di fatto decisivi per il giudizio.

Anche l'appellante incidentale Pagliaricci si duole per l'errata quantificazione del danno eccependo che la Sezione territoriale avrebbe dovuto, invece, concludere per l'integrale *compensatio lucri cum damno*, perché il danno costituito dalla supposta retribuzione percepita "*sine titulo*" sarebbe stato pienamente compensato dall'utilità delle prestazioni rese, mentre gli appellanti incidentali Pugliese e Sabella hanno ribadito che le Camere di Commercio avrebbero beneficiato delle prestazioni lavorative della stessa Sabella.

Al riguardo, come già rilevato da questa Sezione nel solco della consolidata giurisprudenza contabile, il riconoscimento giudiziale della "*compensatio*" risulta subordinato al riscontro della sussistenza di rigorosi presupposti: identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas;* effettività dell'*utilitas* conseguita; corrispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'amministrazione; appropriazione dei vantaggi da parte dell'amministrazione (Sez. I App., sent. n. 154/2025, n. 52/2024 e n. 123/2024 e n. 215/2024).

Reputa il Collegio che il ragionamento della Sezione di primo grado, volto a tener conto dei vantaggi conseguiti dagli enti camerali, rideterminando, in via equitativa, l'importo del danno, si appalesi immune da censure alla luce della vigente normativa e delle predette coordinate giurisprudenziali, risultando

adeguatamente motivato per aver la dott.ssa Sabella "*comunque svolto la propria utile prestazione, seppure sulla base di un titolo illegittimo*".

Aggiunge il Collegio che tale rideterminazione dell'importo di danno ha, peraltro, comportato una significativa riduzione, rispetto alla contestazione attorea di euro 218.471,20, pari ad oltre il 50 per cento, risultando, così, adeguatamente valutati i vantaggi conseguiti nell'ambito degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento delle articolate funzioni di Segretario generale.

Il Collegio deve, infine, esaminare la quinta voce di danno in tema di disservizio per la quale il Giudice di *prime cure* ha condannato Mauro Angelucci, Alfio Pugliese, Paola Sabella e Maria Loreta Pagliaricci, a titolo di dolo ed in solido tra loro, al pagamento, quantificato in via equitativa, di euro 25.000,00, di cui euro 15.000,00 a favore della Camera di Commercio di Chieti Pescara ed euro 10.000,00 a favore della Camera di Commercio di Crotone.

Tutte le parti appellanti in via incidentale Pugliese, Sabella e Pagliaricci ne eccepicono, in particolare, l'assenza di elementi probatori.

Tali doglianze si appalesano fondate e meritevoli di accoglimento.

Rammenta, infatti, il Collegio che il danno da disservizio, fattispecie di elaborazione giurisprudenziale idonea a ricomprendere una serie di molteplici condotte colpevolmente o dolosamente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione, può includere anche ipotesi di danno non implicanti una diretta diminuzione delle risorse finanziarie, purché siano tali da incidere sull'efficacia o economicità del servizio o della funzione (I App., sent. n. 4/2025).

Secondo la consolidata giurisprudenza contabile di appello, da cui il Collegio non ravvisa ragioni per discostarsi, l'accertamento del danno da disservizio non può fondarsi su prove presuntive o indiziarie poiché deve costituire un pregiudizio economico certo nell'*an* (Sez. I App., sent. n. 476/2023, Sez. II App., n. 243/2016) e supportato da elementi probatori rigorosi e concreti.

Nella fattispecie all'odierno esame, non appaiono ravvisabili elementi atti a configurare tale tipologia di danno, non risultando comprovati, ad avviso del Collegio, eventuali specifici costi sostenuti dalle amministrazioni per effetto della asserita perdita di legalità, efficienza, efficacia ed economicità nella gestione (I App., sent. n. 65/2026), ovvero per non conformità del servizio alle sue qualità essenziali.

Ne consegue, pertanto, il rigetto della domanda attorea in tema di danno da disservizio.

Conclusivamente, alla luce delle considerazioni svolte, il Collegio, restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della decisione, o, comunque, inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, previa riunione dei giudizi, dichiara la contumacia delle parti appellate Angelucci Mauro e Tomeo Armando Roberto, rigetta l'atto di appello principale proposto dal Procuratore regionale per l'Abruzzo, accoglie parzialmente gli atti di appello incidentali proposti da Pugliese Alfio, Sabella Paola e Pagliaricci Maria Loreta, con conseguente parziale riforma dell'impugnata sentenza.

Le spese di giudizio possono essere integralmente compensate vertendosi, relativamente alle prime due contestate poste di danno, principalmente in

materia di questione preliminare di merito per intervenuta prescrizione e stante l'accoglimento solo parziale degli atti di impugnazione in via incidentale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sui giudizi iscritti al n. **61415** del ruolo generale, previa riunione, rigetta l'atto di appello principale proposto dal **Procuratore regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Abruzzo,** accoglie parzialmente gli atti di appello incidentali proposti da **PUGLIESE Alfio, SABELLA Paola e PAGLIARICCI Maria Loreta**, con conseguente parziale riforma dell'impugnata sentenza.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 18 settembre 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE — IL PRESIDENTE

Stefania Petrucci — Massimo Lasalvia

Firmato digitalmente — *Firmato digitalmente*

Depositata in Segreteria il 12/11/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente