



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

composta dai seguenti Magistrati:

Luigi Cirillo	Presidente
Natale Longo	Consigliere relatore
Sabrina Facciorusso	Referendario

**SENTENZA**

nel **giudizio di responsabilità iscritto al n. 22888** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti con atto di citazione depositato in data 2/2/2021 nella Segreteria della Sezione, nei confronti di:

1) *OMISSIS*, P.I. *omissis*, in persona del suo legale rappresentante *omissis*, nato a *omissis* il *omissis* e residente in Via *omissis* n. *omissis*, *omissis* (*omissis*), rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Priolo (c.f. PRLNNN70H03H224E; pec: antonino.priolo@avvocatirc.legalmail.it, fax 09651971504);

2) *OMISSIS* (c.f. *omissis*), nato a *omissis* il *omissis* e residente in Via *omissis* n. *omissis*, *omissis* (*omissis*), rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Priolo (c.f. PRLNNN70H03H224E; pec: antonino.priolo@avvocatirc.legalmail.it, fax 09651971504), in proprio ed in qualità di legale rappresentante della suddetta società

*OMISSIS*;

3) *Omissis* (c.f. *omissis*), nato a *omissis* il *omissis* e ivi residente in Via *omissis*, *omissis* n. *omissis* – *omissis*, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Antonio Plutino, con domicilio eletto presso lo studio legale sito in Reggio Calabria, Via Bolzano n. 12 (pec: marioantonio.plutino@avvocatirc.legalmail.it, fax 0965340875), per sentirli condannare al risarcimento, in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile, del danno erariale di euro 718.630,00, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

Visti l'atto introduttivo e gli altri atti e documenti del giudizio.

Uditi, nella pubblica udienza del 9 febbraio 2022, il P.M. dott.ssa Federica Pallone e l'avv. Plutino Antonio per il dott. *Omissis* e anche per gli altri convenuti (per delega del difensore costituito Priolo Antonino), che concludevano come da verbale di udienza.

#### **F A T T O**

**1.** Con atto di **citazione** depositato in data 2/2/2021, ritualmente notificato, la Procura regionale conveniva in giudizio la Società *OMISSIS* il sig. *OMISSIS* e il dott. *Omissis* per sentirli condannare al risarcimento, in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile, del danno erariale di euro 718.630,00, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

**1.1.** Quanto alla **notitia damni**, la Procura regionale ha riferito di aver ricevuto, in data 25/5/2016, una segnalazione da parte

della Guardia di Finanza, a conclusione di attività d'indagine delegata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di *omissis*, che aveva ricostruito l'effettuazione di attività illecita nell'ambito della situazione di emergenza umanitaria (dichiarata dal presidente del consiglio dei ministri con decreto del 12/2/2011 sino al 31/12/2011 e poi prorogata sino al 31/12/2012 con ulteriore DPCM del 6/10/2011) determinatasi a seguito di massicci afflussi di extracomunitari provenienti dal nord Africa.

**1.2.** In punto di fatto, la Procura regionale ha proceduto alla seguente **ricostruzione della vicenda.**

**1.2.1.** Con DPCM n. 2090 del 2/5/2011, il Commissario delegato dott. *Omissis* procedeva alla **nomina del soggetto attua-tore** (figura prevista dall'ordinanza n. *omissis*) per la *omissis*, individuato nel dott. *Omissis*.

**1.2.2.** Seguiva la **procedura di scelta del contraente**. La Regione *omissis* (Dipartimento *omissis*), con avviso pubblico prot. n. 7044 datato 8/4/2011 a firma del dirigente dott. *Omissis*, ha *invitato* le associazioni, le cooperative sociali e tutti gli enti titolati, a fornire un adeguato (secondo gli standard previsti dal Decreto Ministero dell'Interno del 21.11.2008) servizio di assistenza ed a voler comunicare le proprie disponibilità ricettive in strutture idonee ed immediatamente disponibili.

In data 19.04.2011, la *OMISSIS*, con sede in *omissis*, via *omissis* n. *omissis*, comunicava (prot. in arrivo alla Regione n. 7734 del

20/4/2011) al *OMISSIS* la sua *disponibilità all'accoglienza residenziale*, così come prevista dal Sistema Protezione per i Richiedenti Asilo (SPRAR), affermando di avere la disponibilità immediata di n. 80 posti ricavati all'interno di strutture residenziali autonome, site in *omissis* e *omissis* (frazioni di *omissise ommissis*) idonee e in regola con le vigenti disposizioni legislative,

Con riguardo a questo primo periodo di prestazioni affidate alla *Omissis*, la Procura regionale ha rilevato come in realtà l'ente non fosse al tempo esistente, essendo stato costituito in data 18.04.2003 e sciolto ex art. 2545 septies c.c. in data 14.12.2005 a seguito di provvedimento del Direttore del Servizio Politiche del lavoro di *omissis* (in quanto "la *omissis* non ha redatto, approvato e depositato alcun bilancio d'esercizio e non ha mai avviato l'attività commerciale") e quindi cancellato d'ufficio dal registro delle imprese in data 4/7/2007.

Ciò nonostante, il soggetto attuatore provvedeva all'*affidamento diretto a tale presunta società*. Infatti, in data 18/6/2011 il dott. *Omissis* inviava alle autorità nazionali e locali di protezione civile la nota n. 5 con cui si rappresentava che nella serata della medesima giornata 10 immigrati del Nord Africa, prima dislocati in *omissis*, sarebbero stati destinati presso la *OMISSIS* (senza stipulare un contratto e con affidamento diretto alla ditta al tempo inesistente, sulla base della riferita comunicazione di disponibilità da parte della medesima).

La Procura ha altresì evidenziato la significatività della nota

datata 27/6/2011 inviata dalla *omissis* all'ufficio del dott. *Omissis*, nella quale l'Ente si definisce "già costituito sin dal 18 aprile 2003", riferisce che "si ricostituirà presumibilmente nella giornata di domani" e chiede, "nelle more del perfezionamento contrattuale", che "le spettanze maturate a far data dal 20.06.2011 sino al giorno della nuova costituzione, vengano erogate a titolo di contributo".

La Procura regionale ha altresì riferito che successivamente (in data 28/6/2011) si è effettivamente costituita (ovviamente ex novo) la *OMISSIS* - P. IVA *omissis* — con sede legale in *omissis*, via *omissis* n. *omissis*, avente come scopo "lo svolgimento in forma mutualistica di attività di servizi socio-sanitari ed educativi di cui al punto a) dell'art.1 della legge 381/1991".

**1.2.3.** Dopo la comunicazione dell'affidamento del servizio alla *OMISSIS*, veniva emessa l'ordinanza n. 3948 del 20/6/2011, con cui il Presidente del Consiglio dei Ministri rilasciava la **autorizzazione ai soggetti attuatori a stipulare contratti o convenzioni con soggetti pubblici o privati**, all'esito dell'esperimento di apposite ricerche di mercato, valutata anche l'eventuale esperienza pregressa nel settore dei richiedenti asilo, ferma restando la necessità di garantire servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione del Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA) o con il manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di

protezione internazionale (S.P.R.A.R.).

A tal fine, i soggetti attuatori erano autorizzati a corrispondere, in relazione ai posti effettivamente convenzionati con le strutture, un importo fisso giornaliero pro capite, indipendentemente dall'effettivo utilizzo del posto convenzionato. Nel caso in cui la convenzione fosse stipulata con soggetti privi di partita IVA, il corrispettivo convenuto sarebbe stato erogato a titolo di contributo.

**1.2.4.** Essendo sopravvenuta tale ordinanza (che aveva proceduralizzato, seppure in maniera estremamente semplificata, l'iter di affidamento), il dott. *Omissis*, senza esperire ricerche di mercato e vagliare l'esperienza pregressa, ha stipulato una **convenzione (Rep. nr. 1508) con la OMISSIS**, affidandole (dal giorno 1/7/2011 fino a fine anno, salvo proroga dello stato di emergenza) la gestione di tutti i servizi e gli interventi relativi all'accoglienza di stranieri migranti e richiedenti asilo presso le strutture messe a disposizione dall'Ente (direttore responsabile ed unico referente era il dott. *Omissis*).

I *servizi affidati* erano quelli di assistenza generica alla persona, di gestione amministrativa, di assistenza sanitaria, di fornitura di pasti, posti letto, prodotti per l'igiene personale, vestiario, generi di conforto, pocket money di euro 2,50 a persona, e infine attività di pulizia e igiene ambientale.

Il *corrispettivo* a favore della *Omissis* era fissato in euro 46,00 per ospite assistito (euro 80,00 per le categorie vulnerabili), il

numero dei posti convenzionati era di 80 unità e il valore presunto della convenzione ammontava ad euro 677.120,00.

Per l'espletamento dei servizi affidati, la *omissis* avrebbe dovuto avvalersi di personale adeguato in quantità e tempi di lavori, ovviamente provvisto di copertura previdenziale, e il pagamento doveva avvenire dietro presentazione di fattura (invece, per il periodo dal 20 al 30 giugno 2011, sulla base delle presenze riportate nel registro ospiti, per un corrispettivo di euro 4.140,00).

Tuttavia, secondo la Procura regionale, la *Omissis* in questione non era autorizzata al funzionamento (e quindi non idonea ad ospitare utenti) e non risultava iscritta all'Albo Regionale delle Cooperative Sociali (condizione necessaria per stipulare convenzioni).

Più puntualmente, secondo la Procura regionale, il dott. *Omissis*, in concorso con il rappresentante legale della *omissis*, avrebbe:

- 1) disatteso l'ordinanza n. 3948/2011 nella parte in cui prescriveva, ai fini dell'affidamento dei servizi in questione, di esperire indagini di mercato e di valutare anche l'esperienza pregressa;
- 2) trasgredito la nota del prefetto *Omissis* del 22/6/2011 (prot. n. DIP/0002214) che sollecitava tutti i soggetti attuatori a dare attuazione a detta ordinanza;
- 3) incluso nella convenzione, con effetto retroattivo, anche il servizio affidato precedentemente (periodo 20 giugno - 30 giugno 2011) alla giuridicamente inesistente *Omissis*;

4) fatto decorrere la convenzione stipulata in data 11/8/2011 da giorno 1/7/2011;

5) scelto proprio la *Omissis*, pur a fronte delle molteplici irregolarità presenti (mancata iscrizione all'albo regionale delle cooperative, condizione necessaria ex art. 6, comma 2, L.R. n. 28/2009; mancata autorizzazione al funzionamento per strutture ricettive ex lege n. 328/2000 e L.R. n. 23/2003; assenza di esperienza pregressa nel settore).

**1.2.5.** La Procura regionale ha altresì dato conto degli **accertamenti esperiti in proposito presso la Provincia di omissis** (la *omissis* non risultava iscritta nell'albo provinciale delle cooperative sociali e risultava una domanda d'iscrizione presentata in data 21/1/2014, rimasta senza esito per avvenuto trasferimento della *omissis* medesima) nonché presso la Regione *omissis*: un dipendente del settore ha riferito ai militari che la *omissis* in questione "non gestisce strutture socio assistenziali regolarmente autorizzate al funzionamento"; il dirigente generale del settore, con nota n. STAR-259826 del 07.09.2015, ha riferito che non risultava emessa alcuna autorizzazione al funzionamento in capo alla *OMISSIS*, la quale, peraltro, non risultava inserita nell'elenco di cui all'Albo Regionale delle strutture socio assistenziali di cui alla Legge Regionale n. 23/2003.

**1.2.6.** La Guardia di Finanza ha altresì proceduto ad **accertamenti sulle strutture della Omissis**, in specie ad individuare (non è stato possibile rintracciare gli immobili utilizzati per



accogliere i suddetti 10 migranti provenienti dalla *omissis*) e verificare gli immobili impiegati dalla *omissis* per accogliere i migranti, individuati in: a) immobili ubicati in *omissis*; b) il Bed & Breakfast " *omissis* " sito in *omissis* via *omissis*; c) immobile sito in *omissis* via *omissis* n. *omissis*.

Avvalendosi anche di due relazioni della protezione civile regionale, dell'assunzione a sommarie informazioni di alcuni ex dipendenti della *omissis* e di altri soggetti e di interrogazioni all'A.T. Ufficio del Registro, la Guardia di Finanza ha accertato che:

a) Strutture in *omissis*

Da una relazione datata 23/8/2011 della protezione civile regionale, è emerso il sostanziale stato di inadeguatezza dell'intera struttura (anomalia del sistema di riscaldamento; sala refettorio e cucina inadeguate; il sig. *Omissis* ha riferito che si sarebbero, da lì a breve, trasferiti ad altra sede; presenza di due soli dipendenti).

In data 13/10/2015, la Guardia di Finanza ha sentito ex art. 351 cpp l'autore di detta relazione (*omissis*), che ha confermato l'inidoneità della struttura.

La GDF ha peraltro accertato che detto immobile era stato concesso in locazione, da *omissis* e dalla *omissis*, alla *Omissis* con contratto di sei anni soltanto in data 6/8/2011. Peraltro, detto immobile è stato sottoposto a sequestro penale preventivo nel marzo 2013 dal Tribunale di *omissis* e il custode giudiziario,

sentito a sommarie informazioni in data 4/9/2015, ha riferito di ignorare la locazione degli immobili (che in sede di sopralluogo erano risultati chiusi e nella disponibilità del preposto), e che non erano pervenuti corrispettivi né reccesi anticipati dalla *omissis Omissis*.

b) Struttura sita in *omissis*, via *omissis* n. *omissis*.

A seguito di ispezione condotta in data 11/9/2012 da due dipendenti della Regione, U.O. protezione civile, sono emerse inadeguatezze della struttura, in cui erano presenti 23 migranti e un solo dipendente (*omissis*), il quale ha riferito che il personale ammontava complessivamente a 4 unità, ovvero un mediatore, un responsabile del personale e 2 operatori. La situazione, documentata anche da rilievi fotografici, evidenziava carenze della struttura (letti a castello, etc..) e non consentiva la verifica del rispetto delle disposizioni convenzionali (lo stesso dott. *Omissis* avrebbe riferito della temporaneità della sistemazione).

La Guardia di Finanza ha altresì sentito, in data 19/6/2015, i dipendenti che avevano effettuato l'ispezione, che hanno sostanzialmente confermato l'avvenuto riscontro di violazioni della convenzione [art. 3 punto 1 lettera d, f; punto 2 lettere a, b; punto 3 lettera a, b, c; punto 4 lettere c, d, e; punto 5 lettera a. Art. 4 (attrezzature ed apparecchiature). Art. 5 (concessione in uso alla struttura). Art. 11 (personale) - Art. 12 (gradimento del personale); ovvero l'assenza di: servizio barberia, intrattenimento, registrazione degli ospiti, fornitura beni di consumo,

allestimento di un ambulatorio sanitario di primo soccorso e medicinali ed ausili, prodotti per l'igiene personale, vestiario, generi di conforto, pulizia dei locali, mancanza di apparecchiature per la gestione dell'ufficio, locali non idonei ad ospitare persone].

La Procura regionale ha altresì evidenziato come, pur a fronte di dette ispezioni, il dott. *Omissis* non ha assunto le necessarie iniziative, e anzi, con nota n. 379 del 17/9/2012, indirizzata alla *omissis Omissis*, pur richiamando le criticità riscontrate nelle riferite ispezioni e riferendo che dette problematiche “risultano non essere mai state formalmente contestate .....considerata l’asserita disponibilità di ravvedimento immediato”, si è limitato a diffidare l’ente ad eliminare dette criticità nel più breve tempo possibile, rammentando che “il corrispettivo pro capite, previsto dalla citata Convenzione, è da intendersi per i servizi effettivamente prestati, come da dichiarazione resa sotto la propria responsabilità da codesta Struttura” e riservandosi “il diritto, ai sensi dell'art. 1671 del C. C., di recedere dalla Convenzione (ad. 17 della Convenzione, disponendo il conseguente trasferimento degli ospiti”.

c) Struttura (Bed & Breakfast) ubicata in *omissis*, via *omissis* n. *omissis*.

La Procura regionale ha innanzitutto evidenziato che, dopo la riferita nota del dott. *Omissis* n. 379 del 17/9/2012, la *omissis* ha trasferito i suddetti 23 migranti in questa struttura, che era però autorizzata per soli 8 posti letto (come da decreto

dirigenziale n, 6 del 19.4.2005).

A seguito delle audizioni dei precedenti titolari del B&b (*omissis*, *omissis*) e della compagna di quest'ultimo (*omissis*), è emerso che il *omissis* aveva rilevato l'attività intorno al 2010 e che si era accordato con il suo conoscente di lunga data *Omissis* per concedere la sola disponibilità della struttura del B&b dall'ottobre 2012 al gennaio 2013 a fronte di un corrispettivo mensile di euro 2.000,00 (da corrispondere con assegni intestati alla compagna *omissis*, che ha confermato la circostanza).

Pertanto, ha evidenziato la Procura, alla data del 19/4/2011, la *Omissis* non aveva la disponibilità immediata di n. 80 posti letto (il B&b è stato concesso successivamente), i servizi forniti erano del tutto non conformi al dovuto, il personale non era idoneo in quantità e qualità, sono state riscontrate violazioni a numerosi articoli della convenzione, il dott. *Omissis*, pur consapevole della situazione, non ha proceduto a revocare l'affidamento e anzi ha liquidato le fatture presentate dalla *omissis* per euro 46 giornali per migrante ospitato, con l'aggiunta di euro 6,00 giornali per posti convenzionati ma rimasti vacanti.

**1.2.7. L'importo complessivo erogato alla *omissis*,** a fronte di fatture in cui si attestano le presenze e si dichiara che le prestazioni sono state rese in conformità alla convenzione, ammonta ad euro 718.630,00, di cui euro 111.936 per posti rimasti vacanti ed euro 4.554,00 per il periodo dal 20 al 30 giugno 2011.

In particolare, il dott. *Omissis*, ha adottato i seguenti

provvedimenti:

a) dispositivo di liquidazione n. 52 del 10.10.2011 con il quale ha liquidato l'importo pari a € 30.594,00, per il pagamento delle fatture nr. 1 del 30.06.2011 (di € 4.554,00 per il periodo dal 20.06.2011 al 30.06.2011) e n. 2 del 31.07.2011 (di € 26.040,00 per il periodo dall'1.7.2011 al 31.7.2011); in motivazione si richiama la convenzione successivamente stipulata in data 11/8/2011;

b) dispositivo di liquidazione n. 108 del 02.12.2011 con il quale ha liquidato l'importo pari a € 168.400,00, per il pagamento delle fatture nr. 3 del 02.09.2011 di € 56.040,00, n. 4 del 03.10.2011 di € 63.600,00 e n. 5 dell'01.11.2011 di € 48.760,00;

c) dispositivo di liquidazione n. 139 del 13.12.2011 con il quale ha liquidato l'importo pari a € 44.160,00, per il pagamento della fattura nr. 6 del 01.12.2011 di € 44.160,00 per il periodo dall'1.11.2011 al 30.11.2011.

d) dispositivo di liquidazione n. 259 del 27.06.2012 con il quale ha liquidato l'importo pari a € 44.640,00, per il pagamento della fattura nr. 7 del 02.01.2012;

e) provvedimento n. 342 del 09.08.2012, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 238.740,00 per il periodo dal giorno 1 gennaio al 30 giugno

2012;

f) provvedimento n. 513 del 10.04.2013, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 32.798,00 per l'intero mese di luglio 2012;

g) provvedimento n. 514 del 10.04.2013, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 32.798,00 per l'intero mese di agosto 2012;

h) provvedimento n. 515 del 10.04.2013, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 31.740,00 per l'intero mese di settembre 2012;

i) provvedimento n. 516 del 10.04.2013, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 32.384,00 per l'intero mese di ottobre 2012;

j) provvedimento n. 533 del 24.04.2014, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di €

31.004,00 per l'intero mese di novembre 2012;

k) provvedimento n. 534 del 24.04.2014, con il quale il Dr *OMIS-SIS*, riconosciuta l'utilità delle prestazioni e dei servizi effettuati a favore di cittadini migranti provenienti dai Paesi del Nord Africa, ha proceduto alla liquidazione dell'importo di € 31.372,00 per l'intero mese di dicembre 2012.

Gli importi in questione, pari complessivamente ad euro 718.630,00, sono stati accreditati alla *omissis* sul conto corrente n. *omissis* acceso in data 19.09.2011 presso la Banca *omissis*, a mezzo di n. 11 bonifici effettuati in date ricomprese tra il 14/10/2011 e il 30/4/2014.

**1.3.** La Procura regionale ha quindi notificato (ex art. 140 c.p.c.) al dott. *Omissis*, al signor *Omissis* e alla *Omissis* **invito a dedurre** ex 67 c.g.c, nel mentre i soggetti invitati non hanno esperito attività difensiva preprocessuale.

**1.4.** Quindi, sulla scorta di questa ricostruzione dei fatti, in punto di **diritto** la citazione ha richiamato le contestazioni già compendiate e sostenendo la natura dolosa (solo in via gradata, anche gravemente colposa) dell'illecito amministrativo-contabile, nei riguardi di tutti i convenuti.

In particolare, la Procura regionale ha richiamato l'originario affidamento diretto dei servizi riguardanti gli immigrati già alloggiati in *omissis*, alla inesistente (*illo tempore*) *omissis*, la quale aveva attestato in modo non corrispondente al vero) la disponibilità di n. 80 posti, accompagnata dalla dichiarazione che l'ente

si sarebbe ricostituito il giorno dopo e la richiesta di liquidare le spettanze nel frattempo maturate “a titolo di contributo”.

Quindi, con riguardo alla convenzione successivamente stipulata, la Procura ha posto in rilievo, oltre alla decorrenza retroattiva, l’assenza di indagini di mercato (tanto in contrasto con la disciplina emergenziale) e l’avvenuto affidamento diretto in convenzione a *omissis* neo costituita priva di esperienza nel settore, non autorizzata al funzionamento (Legge 328/2000 - L.R. 23/2003), né iscritta al relativo Albo Regionale (condizione necessaria per la stipula di convenzioni ex art. 6, comma 2, L.R. n. 28/2009).

Inoltre, la Procura ha richiamato l’esito delle ispezioni disposte dalla protezione civile, e in genere degli accertamenti effettuati, con le numerose violazioni riscontrate a carico della *omissis*, a seguito delle quali il dott. *Omissis*, pur consapevole della situazione, non ha esercitato il recesso e anzi ha liquidato integralmente le fatture ricevute (anche con riguardo ai posti c.d. vacanti), riconoscendo integralmente l’utilità delle prestazioni rese.

La Procura regionale ha quindi concluso chiedendo la condanna dei convenuti, in via solidale, al risarcimento, in favore della presidenza del Consiglio dei Ministri, delle somme erogate alla *Omissis*, pari complessivamente ad euro 718.630,00.

**2.** In data 17 giugno 2021 è stata depositata **memoria di costituzione per Omissis**, rappresentato e difeso dall’avv. Mario



Antonio Plutino, il quale, dopo aver compendiato la successione dei fatti, ha preliminarmente eccepito l'intervenuta **prescrizione** del diritto azionato ex art. 1, comma 2 della legge n. 20/1994, in quanto il contestato "piano preordinato" con la *omissis* risalirebbe al 2011 e tenuto conto che dovrebbe comunque **escludersi la sussistenza del dolo**.

In proposito, la difesa ha evidenziato innanzitutto che la disciplina negoziale risulta successiva al primo affidamento, sicché sarebbe stato contestato, con riguardo all'originario affidamento, un inadempimento doloso di disciplina sopravvenuta, considerato che al tempo si operava a norma degli O.P.C.M. n. 3924 e 3933, rispettivamente del febbraio e dell'aprile 2011, che gli consentivano di agire in deroga a plurime disposizioni normative.

Inoltre, dovrebbe escludersi un accordo collusivo del dott. *Omissis* con il responsabile della *omissis* per le successive convenzioni, tenuto conto che, per come evincibile da un interrogatorio reso dinanzi alla Procura presso il Tribunale di Catanzaro (versato in atti), era il collaboratore del dott. *Omissis*, sig. *Omissis*, che teneva le relazioni con le società richiedenti.

L'assenza di dolo emergerebbe altresì dalla diffida inviata dal *Omissis* alla *omissis* una volta venuto a conoscenza, a seguito di ispezioni, delle criticità riscontrate nella *omissis*, tanto più avuto riguardo alla riferita assenza di ulteriori diverse strutture disponibili. Vi erano altresì state ribellioni in altre strutture, stante le

diversità culturali tra i soggetti alloggiati, cosicché (in tesi) eventuale trasferimento di soggetti alloggiati nella *Omissis* avrebbe potuto aggravare la situazione.

Infine, a detta della difesa, le cooperative reclamavano per ritardi nei pagamenti.

Secondo la difesa, la tesi attorea di aver progettato e realizzato, in concorso con il *Omissis*, un disegno criminoso risulta smentita dal fatto che il *Omissis* ha operato nel rispetto degli obblighi assunti dalla regione *omissis* in sede di conferenza Stato-Regioni dell'aprile 2011 (ovvero di accogliere n. 1643 migranti), nonché delle finalità della normativa di settore.

Pertanto, le richieste di accoglienza, in relazione ai flussi migratori, venivano al tempo effettuate senza grande preavviso ma al massimo 24 ore prima dell'effettivo arrivo degli ospiti, con conseguente necessità di assicurare la disponibilità dei servizi necessari in anticipo.

La difesa ha aggiunto che il dott. *Omissis* è stato sentito in quegli anni dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, chiarendo ogni passaggio amministrativo contabile.

Inoltre, la difesa ha evidenziato che tutta la documentazione in questione "è sempre stata nella piena disponibilità di tutte le Amministrazioni", in quanto condotta nel rispetto della disciplina vigente.

Conseguentemente, escluso il dolo, la difesa ha insistito nella tesi della intervenuta prescrizione del diritto risarcitorio

azionato, individuando nell'anno 2011 il dies a quo.

Per tuziorismo, la difesa ha riferito che i procedimenti penali aperti (cui fa riferimento la Procura regionale) si sono conclusi con sentenza n. *omissis* di non luogo a procedere, essendo intervenuta la prescrizione del reato.

La difesa ha altresì respinto categoricamente la tesi attorea (circa la **illegittimità dell'affidamento e la colpevolezza della condotta dei convenuti**) secondo cui vi sarebbero stati il “ricorso arbitrario all'affidamento diretto [...] un piano preordinato dal dott. *Omissis* e da *Omissis* [...] per bypassare l'ostacolo della procedura contrattuale accaparrandosi senza alcun titolo i suddetti servizi di accoglienza”, richiamando la disciplina emergenziale del tempo (in specie le ordinanze emesse in materia e l'urgenza imposta dal Commissario *Omissis* nell'individuare le strutture immediatamente disponibili) e le circostanze fattuali sopra citate, per affermare la perfetta regolarità dell'operazione

In particolare, la difesa ha innanzitutto evidenziato che la procedura semplificata di affidamento è stata prevista soltanto nel Giugno del 2011 con l'O.P.C.M. n. 3948 e che il capo della protezione civile, con nota del 15/4/2011, aveva chiesto ai nominandi soggetti attuatori di “dare corso all'ospitalità e a formalizzare gli atti di spesa necessari per fornire l'assistenza prevista nel Piano, sulla base delle ordinarie procedure amministrative vigenti a livello regionale”.

Inoltre, la difesa ha evidenziato che si trattava di un fenomeno

nuovo e contraddistinto da urgenza di provvedere, cosicché la ricerca di mercato era sostanzialmente impossibile, non essendovi una pregressa domanda e offerta di servizi analoghi; e che la stessa ordinanza n. 3948 prevedeva la possibilità di affidamento diretto e senza iscrizione all'albo, ovvero che sia le ricerche di mercato che la valutazione dell'esperienza pregressa dei soggetti affidatari, fossero "espletate compatibilmente con la situazione emergenziale in atto", nonché che "nel caso in cui la convenzione sia stipulata con soggetti privi di partita iva il corrispettivo convenuto si intende erogato a titolo di contributo".

Quanto al pagamento dei posti vuoti, la difesa ha evidenziato che la stessa ordinanza in questione la prevedeva, poiché i flussi erano continui e prevedibili solo nel breve periodo per cui era necessario che le strutture convenzionate predisponessero i posti per la sistemazione immediata.

Pertanto, ad avviso della difesa, il convenuto avrebbe agito legittimamente per cercare di far fronte alla situazione emergenziale e alle conseguenti direttive della protezione civile nazionale e comunque mancherebbe, a carico del dott. *Omissis*, l'elemento costitutivo della colpa grave.

La difesa ha quindi concluso chiedendo innanzitutto di accogliere l'eccezione di prescrizione e, in ogni caso, di respingere la domanda attorea in quanto infondata, con vittoria di spese e competenze, domandando altresì l'assunzione di prova testimoniale.

3. In data 17 giugno 2021 è stata depositata **memoria di costituzione per il sig. Omissis**, rappresentato e difeso dall'avv. Antonino Priolo, il quale ha preliminarmente richiamato le contestazioni attoree e la disciplina emergenziale al tempo vigente, affermando la **legittimità e mancanza di dolo o colpa grave nella condotta del convenuto**, in quanto solo con l'OPCM del 20/06/2011 n. 3948 sarebbero state indicate le concrete modalità di attuazione dell'accoglienza dei soggetti stranieri, a fronte di un precedente vuoto di disciplina specifica (nel mentre gli immigrati arrivavano massivamente in *omissis*).

Quanto alla questione dell'inesistenza giuridica della società al momento del primo affidamento, ovvero della "ricostituzione per motivi documentali, rinnovo cariche sociali e ampliamento oggetto sociale a far data dal 20/06/2011" della *Omissis*, la difesa ha riferito che detta circostanza sarebbe stata dichiarata al Soggetto Attuatore e che "fu accertato che ... le disposizioni in atto prevedevano l'affidamento anche ai soggetti privati, in tale ultimo caso il pagamento per i migranti poteva essere richiesto a titolo di contributo (nota del 27/06/2011)". Del resto, ha aggiunto la difesa, la procedura concorrenziale non era indispensabile, atteso che la stessa OPCM n. 3948 del 20/06/2011 ha previsto che sia le ricerche di mercato che la valutazione dell'esperienza pregressa dei soggetti affidatari fossero "espletati compatibilmente con la situazione emergenziale in atto e nel caso in cui la convenzione sia stipulata con soggetti privi di

partita iva il corrispettivo convenuto si intende erogato a titolo di contributo.”

Il convenuto ha altresì riferito di aver subito problematiche economiche e personali per la gestione dell'accoglienza, in specie il mancato pagamento dei contributi (come da intimazione del 4/6/2012, versata in atti), di aver sottoscritto titoli cambiari per far fronte alle necessità, di aver messo a disposizione proprie autovetture e di esser stato vittima di “due sequestri” da parte di migranti convinti di poter ricevere da lui il permesso di soggiorno.

La difesa ha altresì riferito che in data 6/7/2012 il *Omissis* ha informato il Questore di *omissis* che la *Omissis* avrebbe cessato la propria attività di accoglienza, che due giorni dopo, a seguito di accordo tra prefettura di *omissis* e Soggetto Attuatore, la *Omissis* si rendeva disponibile ad accogliere i 23 migranti presenti presso la sede legale di via *omissis* n. *omissis* di *omissis*, c.d. struttura tampone, e che tuttavia nel settembre 2012 lo stesso soggetto attuatore non ha ottemperato al pagamento del dovuto e ha inviato un'ispezione presso i locali della *omissis* (contestata con nota del 12/9/2012).

A seguito di detti accadimenti, la *Omissis* inviava formale diffida ad adempiere a cui seguiva diffida da parte del Commissario Delegato in data 27/09/2012 e ulteriore risposta da parte della *Omissis*, nonché infine, in data 13/1/2013, comunicazione dell'Ente alla Prefettura di cessazione della attività assistenziali

e di non disponibilità per il prosieguo.

Da tanto emergerebbe, secondo la difesa, ***l'assenza di un accordo illecito con il soggetto Attuatore e anche del dolo del Omissis***, che avrebbe rispettato le vigenti OPCM (dal momento dell'entrata in vigore) e assicurato la salvaguardia delle vite umane, pur operando in un clima di evidenti difficoltà strutturali, umane ed economiche.

In rito, la difesa ha eccepito l' ***inammissibilità dell'azione di responsabilità amministrativa***, non avendo ricevuto alcuna notifica di invito a dedurre ex art. 67 c.g.c.

La difesa ha altresì eccepito l'intervenuta ***prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno erariale***, tenuto conto che i contestati danni risalirebbero al 2011 e dell'assenza di dolo occultamento del danno

La difesa ha quindi concluso chiedendo, in via preliminare, di accogliere le eccezioni di inammissibilità dell'atto di citazione e di intervenuta prescrizione del diritto risarcitorio, nonché, in ogni caso, di rigettare la domanda attorea, con vittoria di spese e competenze.

**4. All' udienza del 7 luglio 2021**, il Presidente ha sollevato ex officio la questione preliminare della regolarità della notifica dell'atto di citazione de del decreto di fissazione di udienza nei confronti della *Omissis*, cosicchè il Collegio, con ordinanza a verbale, ha assegnato al P.M., ai sensi dell'art. 93 c.g.c, il termine di giorni 60 (oltre periodo di sospensione feriale) per la

notifica della citazione al suddetto convenuto.

**5.** In data 2 febbraio 2022 è stata depositata **memoria di costi-**

**tuzione per la Omissis**, in persona del rappresentante legale

*Omissis*, rappresentata e difesa dall'avv. Antonino Priolo, il

quale ha sostanzialmente riproposto le medesime argomenta-

zioni e conclusioni avanzate con riferimento alla posizione del

sig. *Omissis* (con l'unica aggiunta del riferimento all'ordinanza

n. *omissis* del 22/2/2016 del GIP del Tribunale di *omissis*, che

avrebbe individuando i fondi accreditati in euro 625.660,00) e

conclusioni avanzate con riferimento alla posizione del sig.

*Omissis*.

**6.** Nell' **odierna udienza pubblica**, il P.M., oltre a richiamare

l'atto di citazione, ha replicato alle argomentazioni contenute

nelle memorie di costituzione (eccependo in particolare la tardi-

ività dell'eccezione di prescrizione per quanto concerne la società

*Omissis*) e la difesa del convenuto ha ulteriormente articolato le

argomentazioni già rese negli atti depositati, insistendo nelle re-

lative conclusioni.

In sede di discussione, il Pubblico Ministero si è riportato alla

citazione chiedendone l'accoglimento e ha rilevato:

- che a seguito dell'ordinanza della Sezione si è proceduto

a rinnovare la notifica nei confronti della *Omissis*, la quale si è

costituita tardivamente;

- che deve respingersi l'eccezione difensiva di inammissibi-

lità dell'azione di responsabilità per nullità della notifica



	dell'invito a dedurre, atteso che la notificazione dell'invito a de-	
	durre è avvenuta nelle forme dell'art. 140 c.p.c., con cartolina	
	rispedita al mittente - non ritirata - a seguito di compiuta giac-	
	enza;	
	- che deve essere rigettata l'eccezione di prescrizione	
	dell'azione erariale:	
	a) per decadenza dall'eccezione per la <i>Omissis</i> , in quanto costi-	
	tuitasi tardivamente, essendo la prescrizione oggetto di ecce-	
	zione processuale non rilevabile d'ufficio ed essendo irrile-	
	vante l'eccezione di prescrizione degli altri convenuti coobbli-	
	gati in solido (richiamando in tal senso la sentenza della Cas-	
	sazione, Sezione Lavoro, n. 2984 del 2020);	
	b) per infondatezza dell'eccezione degli altri convenuti, in quanto	
	ricorre l'occultamento doloso del danno (rilevabile di ufficio	
	anche dal Collegio) e quindi il termine prescrizionale decorre	
	dalla data della scoperta di quest'ultimo, che, nel caso di spe-	
	cie, si identifica con la notizia danni della Guardia di Fi-	
	nanza, acquisita in data 03/06/2016 (richiama in tal senso	
	le ordinanze della Cassazione n. 23040/2019 e n.	
	19291/2019); con la precisazione che l'avvenuta prescrizione	
	nel processo penale non rileva nel processo contabile attesa	
	l'autonomia dei due giudizi e la diversità delle regole prescri-	
	zionali nei due giudizi;	
	- che, nel merito, risultano infondate, e già confutate con	
	l'atto di citazione, le difese prospettate dai convenuti, in quanto:	

a) con riferimento all'eccezione straordinaria ed eccezionalità della situazione degli emigranti, essa non giustificava in alcun modo i comportamenti fraudolenti concretizzatisi nel riferire situazioni di fatto inesistenti;

b) con riferimento all'eccezione di possibilità della normativa emergenziale di derogare a quella ordinaria, le condotte che la Procura contesta ai convenuti sono avvenute proprio in violazione della stessa normativa emergenziale "in deroga", non essendo stati realizzati tutti i controlli e le verifiche che la disciplina imponeva;

c) con riferimento all'eccezione di esistenza di autorizzazione all'attività, la stipula della convenzione con la *Omissis* era avvenuta ad agosto, con decorrenza retroattiva al 20/06/2011 (ordinanza presidenziale emergenziale), ed era stata utilizzata per giustificare ex post anche pagamenti per prestazioni rese antecedentemente;

d) con riferimento all'eccezione relativa al fatto che l'ordinanza presidenziale del 20/06/2011 consentiva di pagare i posti vuoti nelle strutture di accoglienza, in realtà la società *Omissis* non disponeva di una struttura autorizzata per 80 posti, in regola con le vigenti disposizioni di legge, e ciononostante aveva ottenuto rimborsi per 80 posti, mediante una condotta illecita e fraudolenta; in altri termini, ciò che si contesta alla *omissis* è che non poteva essere autorizzata e quindi non poteva ricevere nessun tipo di rimborso, neppure per il numero

di 80 posti. Il Pubblico Ministero conclude chiedendo l'integrale accoglimento dell'atto di citazione.

L'Avvocato Plutino, il quale, relativamente alle parti *Omissis* e *Omissis*, si è riportato alle memorie costitutive e, con riferimento alla posizione di *Omissis*, ha eccepito:

- che le ordinanze emergenziali sono state rispettate stante la potestà di derogare alle norme ordinarie, in particolare le norme sui contratti pubblici, tanto in base alle prime disposizioni (art. 4 ordinanza del Presidente del consiglio dei ministri n. 3924 del 2011), quanto in base alle successive, che prevedevano una scelta del contraente con una ricerca di mercato "compatibilmente con la situazione emergenziale in corso" (ordinanza n. 3933 del 2011, art. 7 dell'ordinanza n. 3948 del 2014); infatti, non vi era un mercato cui attingere, e comunque non vi era stata violazione della concorrenza e della trasparenza né vantaggio di nessuno, perché tutti quelli che lo avevano richiesto erano stati convenzionati a prestare il rispettivo servizio;

- che laddove erano state riscontrate delle irregolarità, come documentato in atti, il *Omissis* aveva rivolto intimazioni alla *omissis*, la quale aveva ridotto il numero dei migranti rispetto ai posti da occupare;

- che nella situazione emergenziale il *Omissis* veniva informato continuamente e doveva decidere ad horas, dalla sera al mattino, ed aveva cercato, con durezza, di far rispettare la convenzione e la legge da parte della *Omissis*;

- che l'utilizzabilità degli atti di indagine della Procura della Repubblica non è stata sottoposta al vaglio del Giudice penale (essendo la prescrizione intervenuta ancor prima dell'esercizio dell'azione penale), onde non sarebbero utilizzabili in questa sede;

- che l'art. 7, comma 5, dell'ordinanza presidenziale n. 3948 del 2011 stabilisce che nel caso in cui la convenzione sia stipulata con soggetti privi di partita IVA il corrispettivo convenuto si intende erogato a titolo di contributo; infatti, i migranti potevano essere allocati anche presso famiglie che potevano avere il corrispettivo indicato nell'ordinanza n. 3948 del 2011;

- che le ordinanze sono state rispettate.

Ha concluso insistendo nella richiesta istruttoria, anche per comprendere tutto l'iter amministrativo, e nel merito per il rigetto della domanda – lamentando che la contestazione si fondeva su elementi di nessun valore probatorio come la coincidenza tra la residenza del convenuto e quella di uno dei privati coinvolti dell'indagine – rimettendosi al Collegio sull'eccezione di prescrizione.

Quindi la causa è passata in decisione.

## **DIRITTO**

**[1]** In via pregiudiziale, occorre verificare la sussistenza della **giurisdizione** di questa Corte con riguardo alla fattispecie concreta *sub iudice*, relativamente alla quale risultano convenuti in giudizio anche una società cooperativa e un privato cittadino

rappresentante legale dell'Ente.

In tema, il collegio richiama l'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione, a Sezioni unite, secondo cui (*ab imis*, sent. n. 4511/2006; sent. n. 7377 del 2013; ord. n. 20434/2009) assumono funzione dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione contabile non già la natura giuridica del soggetto responsabile del detrimento, ma la natura pubblicistica del patrimonio danneggiato e delle finalità perseguite; con la conseguenza che, ove un privato incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. e la influenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'Ente pubblico anche sotto il mero profilo della sottrazione del finanziamento ad altri soggetti in grado di realizzare l'intervento pubblico.

In tale ipotesi, ha affermato la suprema Corte, sussiste un rapporto di servizio tra il soggetto privato e l'amministrazione, ravvisabile tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'Amministrazione, un'attività o un servizio che assuma rilievo pubblicistico.

Pertanto, il Collegio ritiene sussistente la giurisdizione contabile con riferimento alla fattispecie *sub iudice*, nella quale la società *omissis* convenuta, e dunque il suo rappresentante legale, sono stati incaricati di assicurare un contributo qualificato alle funzioni pubbliche di accoglienza degli immigrati provenienti dal Nord Africa.

[2] Sempre in via preliminare, deve ritenersi infondata l'**eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione**, avanzata dal sig. *Omissis* e dalla *Omissis*, per omessa notifica dell'invito a fornire deduzioni di cui all'art. 67 del codice di giustizia contabile, considerato che l'atto pre-processuale in questione risulta regolarmente notificato ai convenuti, da parte dell'ufficiale giudiziario di *omissis*, con le forme dell'art. 140 cpc.

[3] In via preliminare di merito, dev'essere esaminata l'**eccezione di prescrizione** del diritto risarcitorio azionato, avanzata da tutti i convenuti costituiti in giudizio, nelle rispettive memorie di costituzione.

Con riguardo alla *Omissis*, deve innanzitutto rilevarsi la tardività e dunque l'inammissibilità della medesima ex art. 90 c.g.c., tenuto conto che la memoria di costituzione è stata versata in atti soltanto in data 3 febbraio 2022.

Relativamente agli altri convenuti, occorre innanzitutto evidenziare che, a norma dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 20 del 1994 (come sostituito dall'art. 3 D.L. n. 543 del 1996 convertito nella legge n. 639 del 1996), "*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, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta.*".

La norma, dunque, prevede innanzitutto una regola tendenzialmente generale, coerente con i principi del diritto civile, della decorrenza della prescrizione dal momento di verifica del

fatto dannoso, non potendosi, fino ad allora, intentare, da parte della Procura contabile, un'azione risarcitoria in ragione della evidente carenza di interesse ad agire.

Tuttavia, detta disposizione di legge individua, nel contempo, per ovvie ragioni legate alla effettività della tutela dell'erario, un diverso e differito *dies* di decorrenza del termine di prescrizione nella data della scoperta del danno, limitatamente alle ipotesi in cui il detrimento sia stato dolosamente occultato.

Detta disciplina della decorrenza in ipotesi di occultamento doloso, presenta significativi tratti di specialità rispetto all'analoga previsione di cui all'art.2941, 1° comma, n. 8 c.c., che, a differenza del menzionato art.1, comma 2, della legge n. 20/1994, costituisce un'ipotesi di mera sospensione del termine prescrizione (senza individuare un diverso *dies a quo* della medesima), fa espresso riferimento ad un'attività di occultamento da parte del debitore e individua come momento di decorrenza la scoperta del "dolo" e non la scoperta del "danno".

Valorizzando detta ultima differenziazione di disciplina, la giurisprudenza ormai consolidata della Corte dei conti (ex pluribus: Corte conti, Sez. II n. 592 del 2014 e n. 1094 del 2015; di recente, Corte conti, Sez. Sez. II appello n. 165/2021) ritiene che il "doloso occultamento" nella materia della responsabilità contabile debba essere inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (con riguardo ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente, in relazione all'impossibilità

dell'amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio il diritto risarcitorio ex art. 2935 c.c..

La giurisprudenza contabile ha altresì chiarito, sulla scorta peraltro di analogia giurisprudenziale della Suprema Corte (ex pluribus: Cass. civile. 09 gennaio 1979, n. 125, 11 novembre 1998, n. 11348), che l'occultamento doloso può realizzarsi anche attraverso un comportamento semplicemente omissivo del debitore avente ad oggetto un atto dovuto, cioè un atto cui il debitore sia tenuto per legge (Cfr. Sez. III n. 345 e n. 254 del 2016; Sez. App. Sicilia n. 198 del 2012; più di recente, Sez. II n. 77, n. 334, n. 185 del 2019; n. 305; n. 250, n. 164, n. 147, n. 123 del 2020; n. 120 del 2021; Sez. I n. 80 del 2017 e n. 173 del 2018).

Quanto poi all'individuazione del dies della scoperta e con specifico riguardo alle ipotesi in cui i fatti presentino, come nella specie, un possibile rilievo penalistico, la giurisprudenza contabile prevalente ha altresì chiarito che la prescrizione decorre <<non da quando il fatto viene materialmente scoperto, ma da quando esso assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa pure qualificata, tanto da dare inizio ad una inchiesta amministrativa o penale e da quando si è verificato il danno quale componente del "fatto", il che coincide con la data del provvedimento di rinvio a giudizio in sede penale, a nulla rilevando la mera "notizia" del fatto e le precedenti indagini conoscitive non comportanti una conoscenza affidabile dei fatti">> (C. Cont, II



app., sent. n. 189/2018).

Orbene, con riguardo al caso di specie, si osserva innanzitutto che, come meglio si argomenterà nel prosieguo, i convenuti hanno agito con piena consapevolezza e volontà del fatto illecito contestato, non solo nel momento genetico del rapporto, ma anche in quello di attuazione dei servizi affidati, nonché nella fase di liquidazione vera e propria delle somme (dunque successivamente alle riferite ispezioni).

In proposito, non appaiono dunque persuasive le affermazioni circa la piena trasparenza degli atti compiuti, che sarebbe attestata da un carteggio interlocutorio intercorso con la Sezione di controllo della Corte dei conti (peraltro, come meglio si dirà, non risulta agli atti che i provvedimenti e le liquidazioni in questione siano stati vistati a seguito di controllo preventivo di legittimità, secondo la legislazione pro tempore vigente).

In ogni caso, come più approfonditamente si esporrà nel prosieguo, l'operato dei convenuti si è contraddistinto, oltre che per la violazione delle pur minimali regole di affidamento proprie del procedimento emergenziale in questione, per un grave inadempimento nella fase esecutiva del rapporto (rilevata già in parte da ispezioni amministrative e successivamente ancor più dalle indagini svolte dalla Guardia di finanza), nonché per un sostanziale occultamento "finale" delle deficienze rilevate in sede di liquidazione della spesa.

In particolare, il dott. *Omissis*, oltre ad aver presentato

all'amministrazione la disponibilità per un numero di posti non rispondente al vero e per conto di soggetto al tempo inesistente, ha espressamente attestato, nelle fatture emesse e prodotte all'amministrazione ai fini del pagamento del corrispettivo (avvenuto dall'ottobre 2011 all'aprile 2014), che "le prestazioni sono state effettuate in conformità a quanto previsto dalla convenzione".

Analogamente, il dott. *Omissis*, soggetto attuatore e dunque vertice istituzionale per la *omissis* dell'ufficio del Commissario (tenuto anche a denunciare eventuali danni erariali), pur consapevole di quanto rilevato dalle ispezioni regionali (effettuate in data 23 agosto 2011 e 11 settembre 2012), ha provveduto a disporre i contestati pagamenti attraverso numerosi "dispositivi di liquidazione", adottati "vista la fattura presentata dalla *Omissis*" (su cui figurava la suddetta affermazione), nonché mediante alcuni provvedimenti di "riconoscimento dell'attività svolta", adottati a beneficio cumulativamente di numerosi soggetti (tra cui la *Omissis*), con cui sono stati riconosciuti sempre gli importi massimi consentiti dalla disciplina emergenziale, "considerato che il Soggetto Attuatore ha ricevuto le prestazioni rese dalle Cooperative Sociali, secondo quanto pattuito".

Preso atto dunque della sussistenza di una ipotesi di occultamento doloso del danno, si osserva, ai fini dell'individuazione del dies della "scoperta" e del conseguente regime prescrizione, che la denuncia di danno della Guardia di Finanza risulta

pervenuta alla Procura regionale in data 25 maggio 2016 (prot. n. 159835), che soltanto in data 7/2/2020 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di *omissis* ha esercitato l'azione penale, che in detta sede risulta che la Regione *omissis* si sia costituita parte civile (i dati riportati sono riferiti nella sentenza del Tribunale n. *omissis*, prodotta dai convenuti, che ha dichiarato il non luogo a procedere per il reato di cui all'art. 640 bis c.p. per intervenuta prescrizione) e che comunque l'invito a dedurre è stato notificato alle parti convenute nell'estate del 2020. L'eccezione di prescrizione avanzata dalle parti non può dunque esser accolta.

**[4]** Nel merito, pare utile sommariamente ricapitolare la **successione delle condotte amministrative contestate** alla luce dell'evoluzione della disciplina emergenziale pro tempore vigente, con particolare riguardo per le procedure di affidamento del servizio di accoglienza e per i requisiti prestazionali richiesti all'affidatario. A tal fine, va incidentalmente precisato (in replica a quanto eccepito nell'udienza di discussione) che la giurisprudenza della Corte è granitica nell'affermare la utilizzabilità del materiale acquisito durante l'indagine penale (ovviamente nei limiti della libera valutazione del giudice e della valutazione critica dello stesso) nel processo contabile.

**4.1.** In proposito, occorre premettere che, in data 12.02.2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri, considerata la grave situazione di emergenza umanitaria determinatasi a seguito

dell'eccezionale afflusso di immigrati provenienti dai paesi del Nord Africa, ha emanato un decreto con il quale ha dichiarato lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale, fino al 31.12.2011, termine successivamente prorogato dal D.P.C.M. del 06.10.2011 fino al 31.12.2012.

Con OPCM n. 3924 del 18 febbraio 2011, il Presidente del Consiglio ha dettato prime "Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti Ai paesi del Nord Africa ...", autorizzando la struttura Commissariale a derogare a numerose (ma puntualmente previste) disposizioni di legge, riguardanti anche la materia della contrattualistica pubblica.

Premesso che la stessa ordinanza, all'art. 4, subordina detta potestà derogatoria al "rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, delle direttive comunitarie e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 ottobre 2004", va precisato che il provvedimento in questione, tra le norme del codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 63/2006, al tempo vigente) derogabili dalla gestione Commissariale, non prevede né l'art. 2 del medesimo codice ("l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità..."), né l'art.27 del medesimo decreto legislativo, per i contratti "esclusi", in tutto o in parte, dall'applicazione del

codice.

L'art. 5 della medesima OPCM autorizza il Commissario delegato ad avvalersi, "in qualità di soggetti attuatori, di funzionari delle Prefetture-Uffici Territoriali di Governo, individuati d'intesa con i Prefetti della sede ovvero di altri soggetti pubblici cui affidare specifici settori di intervento sulla base di direttive e indicazioni puntualmente impartite dallo stesso Commissario".

Inoltre, con la legge n. 10 del 26/2/2011 (di conversione, con modifiche, al decreto legge n. 225/2010; si veda in particolare l'art. 2 comma 2 sexies), il legislatore ha aggiunto al novero dei provvedimenti soggetti a controllo preventivo di legittimità (come noto, condizionante l'efficacia degli atti) della Corte dei conti di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, anche (lettera c bis) "i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225".

**4.2.** A seguito dell'introduzione di tali disposizioni, e sulla scorta della richiesta governativa di far fronte all'emergenza migranti e ad esito "delle più recenti Conferenze unificate straordinarie tra Governo, Regioni, province Autonome ed Enti locali" inerenti la pianificazione dei servizi di accoglienza, in data 8 aprile 2011 il dott. *Omissis*, nella veste di Dirigente Regionale del settore protezione civile (e non già di soggetto attuatore), ha sottoscritto un "avviso", con il quale si invitavano "Associazioni, Cooperative

sociali, e tutti gli Enti titolati a fornire un adeguato servizio di assistenza, nell'ambito della più ampia solidarietà e collaborazione istituzionale, a voler comunicare allo scrivente, con ogni consentita urgenza, le proprie disponibilità ricettive in strutture idonee ed immediatamente disponibili, presenti nel territorio calabrese, da mettere a disposizione per l'accoglienza”, con la precisazione che “Il servizio dovrà prevedere l'erogazione, con piena assunzione di responsabilità della gestione e dei risultati, delle forniture e dei servizi secondo le specifiche tecniche allegate di cui al Decreto Ministero dell'Interno del 21/11/2008”.

Detto decreto del Ministero dell'Interno prevedeva, nelle richiamate specifiche tecniche, una elencazione dettagliata del contenuto dei servizi e delle forniture di accoglienza degli immigrati, ovvero “Servizio di gestione amministrativa e di minuta sussistenza e manutenzione” , “servizio di assistenza generica alla persona” (compresi barberia, lavanderia e fornitura pasti), servizio di assistenza sanitaria (compresa assistenza infermieristica, primo soccorso ed eventuali trasferimenti in ospedale, dovendo il soggetto affidatario dotarsi di autoveicolo per trasporto di persone), servizio di pulizia ed igiene ambientale (giornaliera e periodica dei locali, con frequenze prestabilite; ad esempio giornaliera per i bagni), la fornitura di un Kit per ciascun ospite (effetti lettereci, prodotti per l'igiene personale, vestiario, generi di conforto).

Detto decreto ministeriale specificava altresì la dotazione di

personale richiesta (si fa riferimento alle strutture fino a 50 posti), ovvero, oltre al direttore (presenza per 36 ore settimanali), n. 3 operatori diurni e uno notturno, un infermiere presente h.24, un medico presente per n. 6 ore per sei giorni alla settimana, un operatore per sostegno sociopsicologico per 18 ore settimanali, un operatore per mediatore linguistico e informazione normativa per 54 ore settimanali e un operatore per insegnamento lingua per 8 ore settimanali.

**4.3.** In data 19.04.2011 (nota protocollata in arrivo alla Regione *omissis* il giorno successivo), la *OMISSIS* con sede in *omissis* via *omissis* n. *omissis*, comunicava al Dr *OMISSIS*, in risposta al richiamato avviso, la sua disponibilità all'accoglienza residenziale così come prevista dal Sistema Protezione per i Richiedenti Asilo (SPRAR), affermando di avere la disponibilità immediata di n. 80 posti, "ricavati all'interno di strutture residenziali autonome dotate di corte esterna, ovviamente private, idonee e in regola con le vigenti disposizioni legislative", dislocate nei Comuni di "*omissis* (fraz. *omissis*— *omissis*) e *omissis*".

**4.4.** Nel frattempo, con OPCM n. 3933 del 13/4/2011, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato il Capo del Dipartimento della protezione civile (pref. *Omissis*) Commissario delegato per fronteggiare il fenomeno immigratorio *de quo* (compresa la predisposizione di uno specifico piano), riconoscendogli la possibilità di avvalersi di soggetti attuatori (uno per ogni regione), i quali "provvedono con i poteri e le deroghe conferite al

Commissario delegato, ivi comprese quelle di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3924/2011”.

In data 18/4/2011, il neo-nominato Commissario delegato, richiamata l'OPCM n. 3933 del 13/4/2011 e la possibilità di avvalersi di soggetti attuatori, preannunziava l'invio di immigrati, invitando i presidenti delle Regioni, nelle more della nomina di detti soggetti attuatori, “a dare corso all'ospitalità ed a formalizzare gli atti di spesa necessari per fornire l'assistenza prevista nel Piano, sulla base delle ordinarie procedure amministrative vigenti a livello regionale”.

Infine, con DPCM n. 2090 del 2/5/2011, il Commissario delegato dott. *Omissis* ha nominato il dott. *Omissis* soggetto attuatore per la *omissis*

**4.5.** Solo dopo più di un mese, in data 20.06.2011, con Ordinanza n. 3948, il Presidente del Consiglio dei Ministri autorizzava i soggetti attuatori di cui all'ordinanza 3933/2011 a stipulare contratti o convenzioni con soggetti pubblici o privati, “*all'esito dell'esperimento di apposite ricerche di mercato, in cui venga anche valutata l'eventuale esperienza pregressa nel settore dei richiedenti asilo, garantendo servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione del Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA) o con il manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (S.P.R.A.R.). Tali attività sono espletate compatibilmente con la*



*situazione emergenziale in atto”.*

Quanto al compenso da corrispondere agli enti affidatari del servizio, l’OPCM n. 3948/2011 precisava che “3. ....i Soggetti attuatori non possono superare l’importo onnicomprensivo giornaliero di euro 46,00 pro-capite, salvo situazioni eccezionali, da autorizzarsi preventivamente da parte del Commissario delegato.

4. In relazione all’esigenza di favorire la più ampia distribuzione nel territorio dei cittadini richiedenti asilo i Soggetti attuatori, di cui al comma 1, sono autorizzati a corrispondere, in relazione ai posti effettivamente convenzionati con le strutture, l’importo fisso giornaliero pro capite, per ciascun richiedente asilo, così determinato: fino a 40 posti euro 8, da 41 a 70 posti euro 7, da 71 posti a 120 posti euro 6 e da oltre 121 posti euro 5, indipendentemente dall’effettivo utilizzo del posto convenzionato. Gli importi relativi ai posti utilizzati sono portati in detrazione.

5. Nel caso in cui la convenzione sia stipulata con soggetti privi di partita iva il corrispettivo convenuto si intende erogato a titolo di contributo”.

**4.6.** Orbene, con riguardo alla ricostruzione dei rapporti contrattuali/convenzionali stipulati dalle parti, dagli atti emerge che, a seguito dell’invito della Regione omissis (il dott. Omissis al tempo non rivestiva ancora le funzioni di soggetto attuatore nell’ambito della struttura Commissariale), il dott. Omissis, per conto della giuridicamente inesistente (al tempo) omissis sociale Omissis, ha comunicato l’immediata disponibilità di n. 80 posti

(dislocati in tre strutture), senza che tuttavia sia seguita la stipulazione di una convenzione.

Tuttavia, risulta agli atti che il (nelle more divenuto) soggetto attuatore dott. *Omissis*, con nota n.5 del 18/6/2011, avente per oggetto "Piano per l'accoglienza dei migranti. Attuazione dell'accordo Stato Regioni Enti Locali del 06.04.2011", ha comunicato al Sindaco, al Prefetto, al Questore ed al Dipartimento Nazionale della Protezione Civile Ufficio Emergenza Nord Africa, che nella serata dello stesso giorno 10 immigrati provenienti da *omissis* sarebbero stati destinati presso la *OMISSIS* sita in *omissis* via *omissis* n. *omissis*.

Successivamente alla (ri)costituzione (preannunziata dal dott. *Omissis* con nota del 27/6/2011) della *Omissis*, avvenuta il 28/6/2011, il soggetto attuatore dott. *Omissis* ha quindi affidato in convenzione, stipulata in data 11/8/2011, i servizi in questione alla suddetta *omissis*, senza esperire alcuna ricerca di mercato e senza valutare l'esperienza pregressa (adempimenti richiesti dall'OPCM n. 3948/2011), fissando il corrispettivo dei servizi nella misura massima consentita dall'ordinanza e ricomprendendo anche il corrispettivo per il servizio reso dal 20 al 30 giugno 2011 (in base alle presenze riportate nel registro degli ospiti).

In proposito, e con riguardo alla contestata (in sede processuale) compatibilità con la concreta situazione emergenziale delle previste e pur minimali ricerche di mercato, si osserva che detta

incompatibilità non risulta neppure affermata (meno che mai documentata) in atti e soprattutto che l'affidamento alla *omissis* è perdurato per lunghissimo tempo, sempre sulla base della medesima convenzione ad affidamento diretto e a prezzo massimo consentito.

**[5]** Nel **merito** delle contestazioni attoree, pare opportuno paritativamente analizzare il primo fattual-embrionale rapporto intercorso tra i convenuti e successivamente quello derivante dalla menzionata convenzione stipulata in data 11/8/2011, sia con riguardo al profilo genetico che con riferimento alla fase attuativa del rapporto convenzionale.

**A)** Quanto all' **originario rapporto, sorto sotto la vigenza della menzionata OPCM n. 3924 del 18 febbraio 2011**, si osserva innanzitutto che il *Omissis* ha sottoscritto il menzionato invito quando ancora non era stato nominato soggetto attuatore del Commissario (provvisto di poteri emergenziali), dunque nelle funzioni di Dirigente della Regione *omissis*.

In ogni caso, come già riferito, il Commissario, con nota del 15/4/2011, aveva invitato i Presidenti delle Regioni, nelle more della nomina dei soggetti attuatori, a “dare corso all’ospitalità e a formalizzare gli atti di spesa necessari per fornire l’assistenza prevista nel Piano, sulla base delle ordinarie procedure amministrative vigenti a livello regionale”, e anche la stessa OPCM n. 3924/2011 non esimeva la gestione Commissariale dal rispetto (seppure in forme semplificate) dei principi di libera

concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.

Ad ogni modo, dall'esame degli atti emerge che il dott. *Omissis*, nel frattempo nominato soggetto attuatore (con DPCM n. 2090 del 2/5/2011), pur non avendo provveduto alla stipula di convenzione con la (al tempo inesistente) *Omissis*, in data 18/6/2011 le ha affidato in via diretta l'accoglienza di 10 immigrati provenienti da *omissis* in via di fatto (senza seguire alcuna procedura di legge né la normativa regionale vigente al momento dei fatti), dando così origine ad un singolare rapporto contrattuale di fatto con soggetto inesistente (tra l'altro, a quanto consta, in violazione della forma prescritta *ad substantiam* ex art. 1350 c.c. per tutti i contratti della pubblica amministrazione e senza il visto di controllo preventivo della Corte dei conti, all'epoca richiesto per l'efficacia dell'atto dall'art. 3, comma 1, lett. c bis, della legge n. 20/1994).

In particolare, quanto all'inesistenza giuridica del "contraente", le indagini della Guardia di Finanza hanno accertato che una omonima *OMISSIS* era stata costituita in data 18.04.2003 ma che questa era stata successivamente sciolta con decreto dell'Autorità di vigilanza in data 14.12.2005, e quindi cancellata d'ufficio dal registro delle imprese in data 4/7/2007.

La *Omissis* in questione è stata infatti costituita soltanto in data 28 giugno 2011 con rogito del notaio *omissis* (Repertorio n. *omissis* — Raccolta n. *omissis*) e iscritta nel registro delle imprese in

data 1/7/2011, dunque successivamente all'affidamento in via di fatto dei 10 immigrati provenienti da *omissis*.

A fronte di queste macroscopiche illegittimità, successivamente, in sede di regolarizzazione del rapporto, ovvero nella convenzione stipulata l'11.8.2008 oltre citata, il *Omissis* riconosceva retroattivamente alla *OMISSIS* il pagamento di compensi per i due mesi di attività prestata senza titolo giuridico, provvedendo poi al relativo pagamento (cfr. sopra, la parte in fatto della presente decisione).

**B)** Con riguardo alla successiva **convenzione stipulata in data 11/8/2011** (in disparte la considerazione che la convenzione non risulta sottoposta al predetto visto di legittimità della Corte dei conti, a quel tempo previsto come condizione di efficacia del provvedimento emergenziale), il Collegio non può che condividere le censure attoree inerenti al mancato esperimento delle pur embrionali procedure competitive prescritte dall'OPCM n. 3948/2011 (ovvero le ricerche di mercato, nella cui sede avrebbero dovuto esser oggetto di valutazione le esperienze pregresse nel settore), non senza evidenziare che il soggetto attuatore, pur in difetto di procedura para-concorrenziale, ha affidato in via diretta il servizio in questione per lungo tempo alla *Omissis* stabilendo il corrispettivo nella misura massima riconoscibile in base alla disciplina emergenziale, per giunta a soggetto neo costituito e non autorizzato ad operare nel settore.

Quanto a quest'ultimo profilo, la Guardia di Finanza ha infatti

accertato che la *Omissis*, al tempo della stipula della convenzione, non era autorizzata al funzionamento e non risultava iscritta all'albo regionale delle cooperative sociali, come da nota del dirigente regionale del settore prot. n. SIAR – 259826 del 7/9/2015, secondo cui per l'appunto “non risulta emessa alcuna autorizzazione al funzionamento in capo alla *OMISSIS* la quale, peraltro, non risulta inserita nell'elenco di cui all'albo regionale delle strutture socio-assistenziali di cui alla L.R. 23/2003”.

Più in dettaglio, la *Omissis* non risultava iscritta nell'albo, previsto dall'art. 23 della legge regionale n. 23/2003, dei soggetti che “gestiscono strutture e attività socio-assistenziali, i quali siano stati accreditati o autorizzati allo svolgimento delle rispettive attività.”

Inoltre, la *Omissis* non risultava iscritta all'albo regionale delle Cooperative sociali di cui all'art. 6 della legge regionale n. 28/2009. Peraltro, a norma del secondo comma di quest'ultimo articolo, l'iscrizione nell'albo regionale delle cooperative sociali “è condizione necessaria per la stipula di convenzioni fra le cooperative, i consorzi e gli enti pubblici che operano in ambito regionale”.

In proposito, non appare persuasivo l'argomento difensivo facente leva sul disposto dell'art. 7, comma 5, dell'OPCM in questione (che consentiva l'affidamento anche a “soggetti privi di partita iva”), non trattandosi di contestazioni relative al regime

fiscale e dovendo comunque gli affidatari rispettare le norme relative al loro status e all'attività da essi esercitata.

Anche in tal caso, ad onta di queste macroscopiche illegittimità, il *Omissis* provvedeva a tutti i pagamenti richiesti (come si dirà, senza alcun controllo specifico).

**C)** Soprattutto, con specifico riferimento al **profilo esecutivo della prestazione della OMISSIS**, si osserva come le indagini svolte dalla Guardia di Finanza abbiano riscontrato come la stessa protezione civile Regionale abbia accertato, a seguito di ispezione, che le tre strutture utilizzate dalla *Omissis* presentavano problematiche contrastanti con la disciplina emergenziale, funzionale ad un adeguata assistenza agli immigrati.

In particolare, per la **struttura sita in omissis**, l'ispezione, effettuata in data 23 agosto 2011, ha rilevato l'inadeguatezza dell'impianto di riscaldamento, l'insufficienza del personale presente e che la sala refettorio era stata ricavata all'interno di uno stanzone, tanto che lo stesso sig. *Omissis* riferiva della temporaneità dell'alloggio e di un imminente trasferimento. Alcuni dipendenti della *Omissis* (*omissis*, *omissis*) – sede di *omissis*, hanno altresì riferito di non avere la qualifica di operatore sociale e di non aver mai visto all'interno della struttura personale sanitario che si occupasse stabilmente dello stato di salute dei migranti.

Inoltre, la Guardia di Finanza ha accertato che detto immobile risulta acquisito dalla *Omissis* in locazione per sei anni (locatori

*omissis e omissis*) soltanto in data 6/8/2011 (dunque successivamente alla comunicazione di disponibilità di tutti gli 80 posti e anche rispetto alla stipula della convenzione) e che è stato assoggettato a sequestro penale preventivo nel marzo 2013; la custode, sentita dalla GDF, ha riferito di esser entrata in possesso dei beni in data 27/3/2013, di non esser a conoscenza della sussistenza di contratti di locazione in essere e che non erano mai pervenute somme per pigioni né tanto meno comunicazioni di recessi anticipati dalla *Omissis*.

Anche con riguardo alla **struttura situata in omissis, via omissis n. omissis**, la Regione *omissis* ha disposto ispezione (effettuata in data 11/9/2012), nella quale gli ispettori hanno riscontrato la presenza nella struttura di un solo operatore, “una situazione generale alquanto precaria in riferimento alle condizioni di vivibilità della struttura da parte degli ospiti”, e si sono trovati nell’impossibilità di procedere alla verifica del rispetto degli articoli 3, 4, 5, 11 e 12 della convenzione “in quanto non rilevate e/o inesistenti”. Anche in questo caso, il dott. *Omissis* ha riferito agli ispettori che “l’attuale sistemazione degli ospiti deve intendersi temporanea (tampone) in virtù delle problematiche inerenti alla sofferenza finanziaria in essere, a causa dei ritardi dei pagamenti da parte della Regione *omissis*”.

La Guardia di Finanza ha poi proceduto a sentire a sommarie informazioni gli ispettori regionali (*omissis e omissis*).

In particolare, il dott. *omissis* ha confermato che la sistemazione



“non era assolutamente adatta ad ospitare i migranti presenti nella struttura”, che “sono state riscontrate delle gravi violazioni agli articoli 3, 4, 5, 11 e 12 della convenzione ....Oltre alla sola presenza di un addetto per n. 23 migranti, in sintesi le violazioni accertate riguardavano le seguenti voci dei predetti articoli: assenza del servizio barberia, intrattenimento, registrazione degli ospiti, fornitura beni di consumo, allestimento di un ambulatorio sanitario di primo soccorso e medicinali ed ausili, prodotti per l'igiene personale, vestiario, generi di conforto, pulizia dei locali, mancanza di apparecchiature per la gestione dell'ufficio, locali non idonei ad ospitare persone”.

Analogamente, il dott. *omissis* ha confermato che “sono state riscontrate delle violazioni alle disposizioni contenute nella convenzione stipulata tra la *Omissis* ed il soggetto attuatore, ed in particolare quelle di cui all'art. 3 (oggetto della convenzione) punto 1 lettera d, f; punto 2 lettere a, b; punto 3 lettera a, b, c; punto 4 lettere c, d, e; punto 5 lettera a. Art. 4 (attrezzature ed apparecchiature). Art. 5 (concessione in uso alla struttura). Art. 11 (personale) - come già detto abbiamo riscontrato la presenza di un solo addetto per 23 ospiti. - Art. 12 (gradimento del personale): l'unico addetto presente era privo di tesserino di identificazione

In dettaglio, si specificano le disposizioni convenzionali evidenziate:

- art. 3, punto 1, lett. d) “Intrattenimento”, lett. f) ”servizio barberia”;

- art. 3, punto 2, lett. a) “Registrazione ospiti (dati anagrafici, nazionalità, entrata con estremi del provvedimento, data e motivo della dimissione, tempi di permanenza) secondo le direttive impartite dall'Amministrazione”, lett. b) “Fornitura economato (beni di piccolo consumo, cancelleria, ecc.)”.

- art. 3, punto 3, lett. a) “Eventuali trasferimenti presso strutture ospedaliere da effettuare con automezzi e personale messi a disposizione della Protezione Civile”, lett. b) “Allestimento di un ambulatorio sanitario necessari per il primo soccorso e per l'assistenza sanitaria ordinaria da effettuare avvalendosi del servizio sanitario regionale” e lett. c) “Medicinali ed Ausili non coperti dal S.S.N.”;

- art. 3, punto 4, lett c) “Prodotti per l'igiene personale, come indicato nell'allegato B”, lett. d) “Vestiaro, come indicato nell'allegato B”, lett. e) “Generi di conforto, come indicato nell'allegato B”;

- art.3, punto 5 lettera a) “Pulizia dei locali diurni, uffici e aree comuni”.

- Art. 4 “attrezzature e apparecchiature”;

- Art. 5” concessione in uso alla struttura”: “I servizi di cui all'art. 3 sono resi in apposite strutture messe a disposizione dall'ente gestore che saranno di volta in volta, da questi, comunicate al Soggetto Attuatore. L'ente gestore è tenuto a fornire tutti i locali idonei all'uso ai sensi della normativa vigente. L'ente gestore è tenuto a mantenere in perfetta efficienza e a sottoporre

a periodica manutenzione tutti i locali e relativi impianti, con onere a proprio carico. Le parti concordano che il soggetto attuatore provvederà a stipulare idonea polizza assicurativa per la copertura dei danni eventualmente provocati alle strutture dai migranti”;

- Art. 11 “personale ... idoneo nella quantità e nei tempi ritenuti necessari per coprire le 24 ore giornaliere per 7 giorni alla settimana ...”;

- Art. 12 “*gradimento del personale*”: “Il gestore tramette al Soggetto Attuatore l'elenco del personale che si intende utilizzare per le esigenze del Centro. Il personale interessato è munito di apposito tesserino di identificazione, che deve essere tenuto sempre in vista durante l'espletamento di ogni attività nell'area del Centro”.

Infine, entrambi i suddetti soggetti hanno riferito che ulteriori n. 3 migranti sarebbero stati ospitati in un appartamento diverso, che dott. il *Omissis* ha riferito non esser ricompreso in convenzione e dunque arbitrariamente utilizzato dalla *omissis*.

Quanto infine alla **struttura ubicata in omissis, via omissis n. omissis** (B&b *omissis*, autorizzato soltanto per n. 8 posti), la Guardia di Finanza ha sentito a sommarie informazioni un dipendente (*omissis*), il quale ha riferito che non v'era personale sanitario, che i servizi di lavanderia erano svolti dagli stessi migranti e che nel B&b *Omissis* vi erano “nr. 8/9 stanze più 5 bagni” e che “ogni stanza ospitava dai due ai 4 migranti”.

Inoltre, le attività investigative svolte dalla Guardia di Finanza hanno accertato che la disponibilità giuridica del B&b è stata acquisita dal *Omissis* soltanto per il periodo ottobre 2012 – gennaio 2013 (dichiarazioni rese dal sig. *omissis*, gestore effettivo della struttura e compagno della titolare *omissis*), tanto in contrasto con la riferita disponibilità di n. 80 posti letto comunicata alla protezione civile già alla data del 19/4/2011.

Sempre sul terreno della ricostruzione della condotta contestata nella fase dell'attuazione della convenzione, assumono altresì rilievo i comportamenti tenuti dal dott. *Omissis* a seguito delle suddette ispezioni e dunque del formale riscontro delle riferite inadempienze nelle strutture messe a disposizione dalla *Omissis* in base alla convenzione.

In proposito, si osserva che la stessa convenzione, all'art. 17, prevedeva la possibilità di recedere ex art. 1671 c.c., con riconoscimento dunque delle spese sostenute dall'affidatario e del mancato guadagno, nonché con previsione di clausola penitenziale (pari al 10%) soltanto "ove all'atto del recesso l'ammontare delle spese sostenute fino a quel momento per le prestazioni in argomento, sia inferiore ai quattro quinti del valore contrattuale".

Ma soprattutto, la convenzione rinviava all'istituto della risoluzione per inadempimento, prevedendo altresì (art. 16) una clausola risolutiva espressa, qualificando come grave inadempimento "l'aver interrotto senza giustificato motivo il servizio,

l'aver omesso di eseguire periodiche manutenzioni dei locali, degli impianti e delle apparecchiature tecnologiche (art. 5); l'aver omesso di segnalare fatti o circostanze, anche indipendenti dalla propria volontà, dai quali siano derivati danni alle persone; l'aver omesso di segnalare fatti e circostanze, anche indipendenti dalla propria volontà, che abbiano provocato grave danno alla struttura.

Costituisce inoltre grave inadempienza l'aver subappaltato o affidato comunque a personale non in rapporto diretto con la propria struttura i servizi all'art. 3, punto 1, lettera a, b, c, d, e, nonché quelli di cui al punto 2 del medesimo art. 3.”.

Peraltro, in disparte la questione del riscontro, per il caso di specie, di ipotesi rientrante nella riportata clausola risolutiva espressa, rimane comunque evidente l'applicabilità al caso di specie del regime generale della risoluzione per grave inadempimento, a norma del quale (artt. 1453 e ss. c.c.), “nei contratti con prestazioni corrispettive, quando uno dei contraenti non adempie le sue obbligazioni, l'altro può a sua scelta chiedere l'adempimento o la risoluzione del contratto, salvo, in ogni caso, il risarcimento del danno”.

Orbene, nel caso di specie, il dott. *Omissis*, ricevute le menzionate relazioni ispettive attestanti il grave inadempimento degli obblighi in convenzione, si è limitato, con nota n. 379 del 17/9/2012 (peraltro in risposta a rimostranze della *Omissis*, che si lamentava di ritardi nei pagamenti e del fatto che erano

state effettuate ispezioni, peraltro previste dall'art. 14 della convenzione), ad affermare che le criticità riscontrate in ispezione “risultano non essere mai state formalmente contestate a codesto Ente gestore (pur non trattandosi di struttura tampone), considerata l'asserita disponibilità di ravvedimento immediato da parte di codesta *Omissis...*”, nonché a comunicare che, “qualora codesta *Omissis* non ottemperi a quanto intimato, non rientrando nei parametri previsti per una gestione conforme ai dettami della convenzione in essere, il soggetto attuatore si riserva il diritto, ai sensi dell'art. 1671 del C.C. di recedere dalla Convenzione (ART. 17 della Convenzione), disponendo il conseguente trasferimento degli ospiti”.

Dunque, il dott. *Omissis*, pur a fronte del grave inadempimento della convenzione riscontrato formalmente da ispettori della Regione, non solo non ha agito per la risoluzione (più che per il recesso) della convenzione medesima, ma neppure ha richiesto il risarcimento dei danni subiti e ha anzi disposto l'integrale pagamento alla *Omissis* dei compensi pattuiti, senza peraltro neppure accertare l'eventuale adeguamento dell'Ente ai suddetti rilievi ispettivi.

**[6]** Con riguardo all' **elemento soggettivo dell'illecito contestato**, deve premettersi che la Procura regionale, sulla scorta di quanto riferito dalla Guardia di Finanza, ha contestato l'illecito amministrativo-contabile innanzitutto nella forma dolosa, e solo in via subordinata nella forma gravemente colposa.

In proposito, ritiene il Collegio che l'insieme dei fatti comprovi adeguatamente la natura cosciente e volontaria dell'illecito contestato (in disparte l'ipotesi investigativa di un "piano truffaldino", evocata dalla Guardia di Finanza), sia nei riguardi del dott. *Omissis* e dunque della *Omissis*, che nei confronti del dott. *Omissis* .

Quanto al dott. *Omissis* e alla *Omissis*, la natura cosciente e volontaria dell'illecito risulta evidente fin dalla manifestazione di disponibilità (inviata all'originario avviso della protezione civile regionale) del 19.04.2011, con cui la *OMISSIS* con sede in *omissis* via *omissis* n. *omissis*, comunicava al Dr *OMISSIS* la disponibilità all'accoglienza residenziale così come prevista dal Sistema Protezione per i Richiedenti Asilo (SPRAR), affermando di avere la disponibilità immediata di n. 80 posti, "ricavati all'interno di strutture residenziali autonome dotate di corte esterna, ovviamente private, idonee e in regola con le vigenti disposizioni legislative", dislocate nei Comuni di "*omissis* (fraz. *omissis* — *omissis*) e *omissis*".

In buona sostanza, il dott. *Omissis* (e dunque la *Omissis*) ha consapevolmente comunicato alla Regione la disponibilità a svolgere il servizio da parte di una *omissis* inesistente (come già specificato), nonché per un numero di posti (con i requisiti di cui al richiamato DM Interni) almeno al tempo non effettivamente disponibili (si richiama quanto già riferito con riguardo al B&b *Omissis* ma anche a quanto emerso sulla ricettività delle

altre due strutture).

L'evidente consapevolezza del dott. *Omissis* (e dunque della *Omissis*) emerge altresì dalla successiva comunicazione inviata dal medesimo in data 27/6/2011 al dott. *Omissis*, nella quale testualmente si riferiva: <<la *Omissis*, soggetto affidatario (gruppo immigranti provenienti da *omissis*), già costituita sin dal 18 aprile 2003 (giusto atto, repertorio N. *omissis* — rogato da Notaio *omissis*), con la presente, rende noto alla Sv che per motivi documentali, rinnovo cariche sociali, ampliamento oggetto sociale, si ricostituirà presumibilmente nella giornata di domani. Pertanto, nelle more del perfezionamento contrattuale, si chiede che le spettanze maturate a far data dal 20.06.2011 sino al giorno della nuova costituzione, vengano erogate a titolo di contributo>>.

Parimenti, il dott. *Omissis*, quale responsabile della *Omissis* e referente organizzativo apicale per il personale ivi impiegato, era evidentemente a conoscenza delle “modalità adempitive” della convenzione rilevate dalle riferite ispezioni regionali (si richiama quanto già riferito circa le interlocuzioni in loco tra gli ispettori e il convenuto) e documentate dalla Guardia di Finanza.

Tuttavia, le fatture emesse dalla *Omissis* ai fini della liquidazione (anche successive alle riferite ispezioni) recano, insieme alla sottoscrizione del *Omissis*, la dicitura: "si attesta che le presenze indicate in fattura sono correttamente riportate e che le prestazioni sono state effettuate in conformità a quanto previsto



dalla convenzione".

Anche con riguardo al dott. *Omissis*, ritiene il Collegio che debba riconoscersi la natura cosciente e volontaria dell'illecito contestato, pur ovviamente non disconoscendosi le necessità di accoglienza che l'Ufficio del Commissario ha dovuto fronteggiare (non risulta agli atti la circostanza dell'impossibilità di provvedere altrimenti all'accoglienza dei migranti, neppure all'inizio del rapporto – comunque lungamente perpetuatosi, per il cui servizio la Regione ha corrisposto importi notoriamente appetibili per gli operatori calabresi).

In proposito, risulta significativo innanzitutto l'affidamento iniziale, a trattativa privata e in via di fatto (senza formalizzare l'accordo), del servizio ad un soggetto giuridicamente inesistente, salvo formalizzarne ex post, ma ancora illegittimamente, gli estremi nella successiva convenzione.

Anche con riguardo all'affidamento a regime, il dott. *Omissis* ha affidato in via diretta il servizio di accoglienza alla neocostituita *Omissis* sociale *Omissis*, priva delle autorizzazioni di legge per la tipologia di ente, senza esperire neppure la minimale procedura comparativa prevista dalle disposizioni emergenziali in deroga alla disciplina sugli appalti (nell'ambito della quale avrebbe dovuto esser valutata anche l'esperienza concreta delle ditte interessate) e per giunta fissando il corrispettivo nell'importo massimo consentito dalla menzionata OPCM; il tutto senza neppure riferire dell'impossibilità di espletare una seppur minimale

ricerca di mercato e anzi perpetuando l'affidamento per le vie brevi per tutto il periodo oggetto di contestazione.

Analogamente, in fase esecutiva il dott. *Omissis*, ricevuto l'esito delle riferite ispezioni, si è limitato a richiedere alla *omissis* di adeguarsi *pro futuro* (evenienza neppure peraltro accertata) ai requisiti prestazionali già previsti (e rimasti in larga parte inadempiti) dalla convenzione e dalla normativa emergenziale, senza neppure chiedere il risarcimento dei danni subiti, e anzi riconoscendo infine alla *omissis* l'intero importo previsto in convenzione.

Tanto a fronte dell'emissione di fatture (anche successive alle ispezioni), da parte della *Omissis*, in cui si riferiva "che le prestazioni sono state effettuate in conformità a quanto previsto dalla convenzione".

I pagamenti sono infatti avvenuti attraverso numerosi "dispositivi di liquidazione", adottati "vista la fattura presentata dalla *Omissis*" (su cui figurava la suddetta affermazione), nonché mediante alcuni provvedimenti di "riconoscimento dell'attività svolta", adottati a beneficio cumulativamente di numerosi soggetti (tra cui *Omissis*), in cui il soggetto attuatore ha riconosciuto sempre gli importi massimi consentiti dalla disciplina emergenziale, "considerato che il Soggetto Attuatore ha ricevuto le prestazioni rese dalle Cooperative Sociali, secondo quanto pattuito".

**[7]** Quanto al danno per l'erario, l'indagine svolta dalla Guardia

di Finanza ha puntualmente documentato (si vedano gli allegati 61 e ss. della denuncia di danno) gli esborsi effettuati dalla Regione, compendati nell'atto di citazione e ammontanti complessivamente ad euro 718.630,00.

L'insieme delle considerazioni già esposte, con riguardo in particolare all'an e al quomodo della gestione sub iudice, rendono evidente la non riscontrabilità degli elementi minimali (per come già descritto) propri dei servizi affidati e dunque la tendenziale giustapponibilità tra l'importo corrisposto e il danno erariale.

L'assunto risulta di palmare evidenza innanzitutto con riguardo alle somme corrisposte dall'Amministrazione alla *omissis* pur in assenza di servizio alcuno e in ragione della mera messa a disposizione di posti vacanti convenzionati (il cui numero, per quasi tutto il periodo, è stato pari a più dei due terzi degli 80 posti totali in convenzione, come emerge dalle fatture), per i quali sono stati erogati ben euro 111.936,00.

Quanto al rimanente importo erogato dall'Amministrazione, pari ad euro € 606.694,00 (euro 718.630,00 – 111.936,00), fermo rimanendo la constatazione delle gravi manchevolezze dell'attività svolta, ritiene il Collegio di dover tenere conto, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 20/1994 e ai fini della concreta determinazione del danno erariale risarcendo, del pur minimale (e impropriamente strutturato, per come già esposto) vantaggio conseguito dall'Amministrazione, sub specie dell'aver la *omissis* verosimilmente garantito agli immigrati (per il periodo

di effettiva disponibilità dei locali) almeno un tetto di protezione dalle intemperie e il minimale vitto giornaliero.

In proposito, tuttavia, occorre innanzitutto muovere dalla constatazione che l'amministrazione ha erogato la suddetta somma di euro € 606.694,00, avendo convenzionalmente riconosciuto alla *omissis* (pur in assenza di qualsivoglia procedura para-concorrenziale) il corrispettivo massimo assentibile (cfr: art. 7, comma 1, dell'OPCM n. 3948 del 20/6/2011) di euro 46,00 al giorno per ciascun migrante; emerge pertanto (tenuto conto della situazione del mercato locale e delle best practice in materia) come l'accoglienza dei migranti ben avrebbe potuto essere assicurata, ovviamente nel rispetto delle prescrizioni normative, ad un costo inferiore.

D'altra parte, il livello effettivo delle prestazioni rese, per come già descritto, è rimasto sostanzialmente circoscritto nell'ambito di un servizio di mera sopravvivenza e riparo dalle intemperie, cosicchè il vantaggio riconoscibile ex art. 1, comma 1 della legge n. 20/1994 può esser quantificato nella misura di circa 18 euro giornaliero per immigrato, pari al costo di un servizio mensa assistenziale e di un posto letto (peraltro , come sopra evidenziato, in condizioni anche di sovraffollamento) per un importo complessivo di circa euro 238.630,00 (ovvero, arrotondando, i 18/46 di € 606.694,00).

Quindi, ritiene il collegio che il danno erariale risarcendo possa essere determinato in euro di 480.000,00, pari alla differenza

tra quanto erogato (euro 718.630,00) ed i presumibili vantaggi (euro 238.630,00).

Pertanto e conclusivamente, alla stregua delle suesposte considerazioni, il Collegio accoglie parzialmente la domanda attorea e per l'effetto condanna, in via solidale, la *OMISSIS*, il dott. *OMISSIS* e il dott. *Omissis* al risarcimento, in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione civile, del danno erariale di euro 480.000,00.

**[8]** La suddetta somma oggetto di condanna dovrà intendersi come incrementata da rivalutazione monetaria, da calcolarsi sulla base degli indici ISTAT, con decorrenza dalla data dei pagamenti alla *Omissis* e sino alla data di deposito della presente sentenza.

Inoltre, sugli importi rivalutati di condanna sono dovuti gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ai sensi dell'art. 1282, 1° comma, del Codice civile.

**[9]** Le spese processuali seguono il principio di soccombenza e vanno liquidate come da nota segretariale a margine ex art. 31, comma 5, c.g.c..

### **PQM**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente la domanda attorea e, per l'effetto, condanna in via solidale, la *OMISSIS*, il dott. *OMISSIS* e il dott. *Omissis* al risarcimento, in

