



SENT. N. 60/24

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Mario Nispi Landi Presidente

Stefano Grossi Giudice

Paola Lo Giudice Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al **n. 20497** del registro di Segreteria, promosso dalla

Procura regionale nei confronti di:

- **Azienda pubblica di servizi alla persona della Provincia di**

Pescara, difesa dall'avv. Fabio Di Carlo del Foro di Pescara;

- **Dario Recubini** (c.f. RCBDR53D03C750Y), difeso dall'avv. Giulio

Cerceo del Foro di Pescara, dall'avv. Vincenzo di Girolamo del Foro di Pescara

e dall'avv. Sergio Di Felicianantonio del Foro di Teramo;

- **Maria Di Cesare** (c.f. DCSMRA60A45G482Y), difesa dall'avv. Pierluigi

De Nardis, del Foro di Pescara;

- **Ida De Cesaris** (c.f. DCSDIA58M68F205A), difesa dall'Avv. Augusto

La Morgia del Foro di Pescara;

- **Rinaldo Recchia** (c.f. RCCRLD52B23G482N), difeso dall'Avv.

Augusto La Morgia del Foro di Pescara.

Uditi all'udienza pubblica del 6 giugno 2023, il magistrato relatore,

	dott.ssa Paola Lo Giudice, il Vice Procuratore Generale dott. Marco di Marco,	
	nonché l'avv. Fabio Di Carlo per la Azienda pubblica di servizi alla persona	
	della Provincia di Pescara, gli avv. Giulio Cerceo e Sergio Di Felicianantonio per	
	il dott. Recubini, l'avv. Pierluigi De Nardis per la dott.ssa Di Cesare e l'avv.	
	Augusto La Morgia per la dott.ssa De Cesaris e per il dott. Recchia,	
	con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Silvana Di Luca.	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con atto di citazione depositato presso questa Sezione il 30 dicembre	
	2021, la Procura regionale ha chiamato a rispondere, in favore della Prefettura	
	di Pescara, per la somma di euro 575.465,39, l'Azienda pubblica di servizi alla	
	persona della Provincia di Pescara (di seguito, ASP); il dott. Dario Recubini,	
	nella qualità di presidente e legale rappresentante della ASP; la dott.ssa Maria	
	Di Cesare, in qualità di dirigente dell'Area IV "Diritti civili, cittadinanza,	
	condizione giuridica dello straniero, immigrazione e diritto d'asilo" della	
	Prefettura di Pescara; la dott.ssa Ida De Cesaris, in qualità di dirigente	
	dell'Area IV "Diritti civili, cittadinanza, condizione giuridica dello straniero" della	
	stessa Prefettura; e il dott. Rinaldo Recchia, in qualità di dirigente del Servizio	
	contabilità e gestione finanziaria della stessa Prefettura.	
	2. Di seguito una sintesi dello svolgimento dei fatti.	
	2.1. La vicenda trae origine dalla segnalazione del 31 gennaio 2017 della	
	Guardia di Finanza di Pescara nei confronti del dott. Recubini quale presidente	
	e legale rappresentante della ASP.	
	La ASP, in forza di atti di affidamento della Prefettura, era titolare della	
	gestione dei "servizi di accoglienza ed assistenza ai cittadini stranieri	
	- pag. 2 di 53 -	

richiedenti protezione internazionale” presso la struttura residenziale di Penne, denominata “Istituto Assistenziale De Sanctis Del Bono”. La segnalazione configurava in capo al dott. Recubini la condotta penalmente rilevante di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, in quanto il 20 maggio 2015 aveva risposto ad un avviso di gara della Prefettura di Pescara per l'affidamento dei predetti servizi, presentando l'offerta relativa alla procedura concorsuale per la struttura di Penne, pur essendo tale centro di accoglienza privo di alcuni indispensabili requisiti, quali la regolare rispondenza dei locali della struttura alle norme di abitabilità e agibilità nonché a quelle sanitarie. Con riguardo all'aspetto urbanistico, alla data di presentazione dell'offerta la porzione dell'immobile destinato all'accoglienza era priva del requisito di agibilità (ottenuto l'8 luglio 2015), richiesto dal capitolato speciale d'appalto. Inoltre, risultava una falsa attestazione della realtà sull'aspetto sanitario della struttura, considerato che la Asl e i Carabinieri per la tutela della salute (NAS), all'esito di sopralluoghi effettuati, avevano evidenziato condizioni di insalubrità e carenze strutturali igienico-sanitarie.

2.2. A seguito di attività istruttoria, il Requirente acquisiva la relazione dei Carabinieri del NAS di Pescara del 26 gennaio 2019, che richiamava i controlli svolti e le relative conclusioni e forniva elementi conoscitivi sulla situazione della struttura di Penne. Segnalava che analoghe inadempienze riguardavano anche un'altra struttura di accoglienza gestita dalla ASP, sita nel comune di Civitella Casanova, fraz. Vestea. In considerazione di tali fatti erano, tra l'altro, ipotizzati i delitti di cui agli artt. 81, 110, 356 e 640, comma 2, c.p. a carico del Recubini e il delitto di cui all'art. 323 c.p. a carico dei dirigenti Di Cesare, De Cesaris e Recchia, per aver omesso di controllare, nello

	svolgimento delle proprie funzioni, l'attuazione delle convenzioni stipulate tra	
	la Prefettura e la ASP, benché informati dagli organi di controllo e di vigilanza	
	del territorio.	
	La Procura della Repubblica di Pescara formulava richiesta di rinvio a	
	giudizio dei predetti soggetti.	
	3. Il Requirente, con invito a dedurre del 22 luglio 2021, contestava:	
	- alla ASP e al dott. Recubini, quale suo rappresentante, di aver attestato	
	falsamente, in occasione della presentazione delle offerte di gara, il possesso	
	dei prescritti requisiti di capacità tecnico-organizzativa tra cui l'idoneità sotto il	
	profilo edilizio e igienico-sanitario e il rispetto della normativa antincendio delle	
	strutture di Penne e Civitella Casanova, nonché di aver ospitato un numero di	
	stranieri incompatibile con le caratteristiche oggettive degli immobili e	
	superiore al tetto di disponibilità massima previsto dalle convenzioni. Le	
	condotte erano imputate a titolo di dolo in quanto sorrette dalla piena	
	coscienza e volontà di offrire servizi gravemente carenti sotto il profilo	
	qualitativo, in contrasto con gli obblighi assunti e in danno della stazione	
	appaltante;	
	- alla dott.ssa Di Cesare e alla dott.ssa De Cesaris, in qualità di dirigenti	
	dell'Area IV della Prefettura di Pescara e di responsabili dell'esecuzione del	
	contratto, di aver attestato la regolarità delle prestazioni rese dall'affidataria,	
	omettendo negligenemente di sorvegliare l'esecuzione dell'appalto, senza	
	contestare l'inidoneità delle strutture e la situazione di sovraffollamento,	
	nonché di non aver preteso la rinegoziazione delle condizioni originarie;	
	- al dott. Recchia, in qualità di dirigente responsabile del Servizio	
	contabilità e gestione finanziaria della Prefettura di Pescara, firmatario dei	
	- pag. 4 di 53 -	

provvedimenti di liquidazione della spesa, di aver sottoscritto i fogli delle presenze giornaliere delle strutture di Penne e di Civitella Casanova, riscontrandoli con i dati indicati nelle fatture, omettendo negligenemente di eccipire il superamento dei tetti massimi di presenze.

Il danno era riferito per l'intero e in solido tra loro alla ASP e al dott. Recubini e, in via sussidiaria, in proporzione del contributo casuale fornito da ciascuno, alla dott.ssa Di Cesare, alla dott.ssa De Cesaris e al dott. Recchia.

Gli intimati facevano pervenire le proprie deduzioni, chiedendo l'archiviazione della vertenza.

4. Il Requirente non riteneva le difese idonee a superare le contestazioni e adottava l'atto di citazione. Evidenziava che dalle relazioni della G.d.F. e dei Carabinieri del NAS erano emerse gravi irregolarità nell'affidamento e nell'esecuzione delle convenzioni stipulate per la gestione dei "Servizi di accoglienza ed assistenza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale" per le strutture di Penne e Civitella Casanova.

I rapporti contrattuali tra Prefettura di Pescara e ASP si collocavano nel contesto delle attività di prima accoglienza ai cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale in attesa di inserimento nei centri governativi ovvero nel circuito SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati). La gestione dell'accoglienza si sviluppava attraverso un procedimento a cascata in virtù del quale la Prefettura del capoluogo di regione disponeva l'assegnazione dei migranti tra le altre alla Prefettura di Pescara sulla base di un piano di riparto nazionale predisposto del Ministero dell'interno. La Prefettura di Pescara procedeva poi, a sua volta, alla ripartizione dei migranti tra i vari centri di accoglienza gestiti da soggetti economici da essa individuati

mediante procedure di evidenza pubblica. Il servizio oggetto di affidamento, seppure di difficile inquadramento poiché posto su una linea grigia a confine tra i servizi alberghieri e i servizi sociali (al riguardo la Procura richiamava la descrizione del servizio nei vari appalti, con il richiamo al capitolato generale approvato con d.m. 21 novembre 2008, o ai “servizi di sistemazione alberghiera” riferiti alla categoria 17 dell’Allegato II B del codice dei contratti, o alla categoria dei “servizi di assistenza sociale con alloggio”) doveva essere reso impiegando immobili in possesso dei requisiti previsti dalle norme vigenti in materia urbanistico-edilizia, di agibilità ed abitabilità, di igiene e sicurezza e di prevenzione incendi, come peraltro espressamente previsto dalle stesse convenzioni. Non erano previste deroghe alle norme vigenti in tali ambiti disciplinari in funzione della natura temporanea del soggiorno o al carattere emergenziale della sistemazione, né alcuna disposizione derogatoria era contenuta nelle norme nazionali e comunitarie in materia di accoglienza di migranti. In proposito la Procura richiamava il d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140 che prevedeva, riguardo alle condizioni materiali di accoglienza, che le strutture utilizzate assicurassero adeguati *standard* igienico sanitari, abitativi e di sicurezza, dettagliatamente specificati dall’EASO (European Asylum Support Office), le cui linee guida prevedevano un’altezza minima delle stanze di m 2,10; uno spazio minimo di per ospite di mq 4; una capienza massima per stanza di 6 persone; precisi rapporti tra il numero degli ospiti e il numero dei servizi igienici. A ciò si aggiungeva che lo stato di emergenza umanitaria su tutto il territorio nazionale dichiarato con DPCM del 12 febbraio 2011 in relazione all’eccezionale afflusso di immigrati era terminato dal 1° gennaio 2013 e, quindi, all’epoca dei fatti non era in vigore alcuna ordinanza di

protezione civile che consentisse di derogare alle norme ordinariamente vigenti.

Gli organi di polizia avevano accertato che, con riferimento ai centri di accoglienza siti nei comuni di Penne e di Civitella Casanova, la ASP, attestando circostanze non rispondenti al vero sul possesso dei requisiti tecnico-organizzativi necessari alla regolare esecuzione dell'appalto, aveva messo a disposizione locali inadeguati e servizi, personale ed attrezzature insufficienti rendendo una prestazione inesatta e caratterizzata da gravi inadempienze rispetto alle obbligazioni nascenti dalle convenzioni stipulate con la Prefettura e dagli obblighi imposti dalle norme nazionali e comunitarie in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, erogando il servizio di accoglienza in locali carenti sotto il profilo strutturale e igienico-sanitario e ospitando un numero di persone di gran lunga superiore a quello consentito dalle caratteristiche strutturali degli immobili e pattuito nelle convenzioni. Il sovraffollamento era dovuto non solo al superamento dei posti previsti in convenzione, ma anche al fatto che le convenzioni prendevano in considerazione un numero di posti incompatibile con le caratteristiche delle strutture stesse. Aggiungeva che, anche in caso di estensione a un numero di ospiti eccedente la capienza, sulla base delle convenzioni doveva essere comunque assicurato un pari livello della prestazione.

A fronte di tali inadempienze, i dirigenti della Prefettura convenuti nel presente giudizio non avevano sollevato alcuna contestazione ritenendo regolare l'esecuzione dei contratti, né avevano preteso la rinegoziazione delle condizioni originarie, procedendo all'integrale liquidazione e pagamento degli importi fatturati mensilmente dalla ASP, così cagionando un danno

all'Amministrazione appaltatrice. Solo nel 2020 dopo l'avvio dei procedimenti penali, la Prefettura aveva avviato il controllo sulla regolarità e sulla corretta esecuzione delle convenzioni e nel 2021, in occasione delle liquidazioni dei mesi di maggio e giugno 2019, aveva contestato le irregolarità, con applicazione delle penali. In data 26 aprile 2021 il rapporto con l'Azienda era stato risolto anticipatamente per grave inadempimento degli obblighi contrattuali derivanti dall'accordo quadro e dalla convenzione vigente. La Prefettura aveva contestato, tra l'altro, la violazione del divieto di subappalto, il sovraffollamento di alcune strutture, tra le quali quella di Civitella Casanova, la carenza di posti rispetto a quelli dichiarati in convenzione e le carenze igieniche della struttura di Civitella Casanova.

Il danno era quantificato in via equitativa in euro 575.465,39, quale differenza tra la remunerazione delle prestazioni rese e il loro valore. A tal fine, rispetto al corrispettivo delle prestazioni, la Procura riteneva applicabile per tutto il periodo una riduzione del 20 per cento in ragione delle carenze strutturali e igienico-sanitarie e, in corrispondenza dei periodi di sovraffollamento, un'ulteriore riduzione del 20 per cento. La base di riferimento era data dagli importi liquidati dalla Prefettura nel periodo settembre 2014 – dicembre 2018 (con esclusione degli importi successivi in quanto liquidati da altro dirigente).

La Procura escludeva la compensazione obliqua del danno e la prescrizione per i danni relativi al periodo antecedente al quinquennio dall'invito a dedurre in quanto, trattandosi di fatti dannosi derivanti da illeciti penali, il *dies a quo* coincideva con la data della richiesta di rinvio a giudizio (disposta nel 2019), quando il fatto dannoso aveva assunto una sua concreta

qualificazione giuridica, o, al limite, dalla segnalazione della G.d.F. del 31 gennaio 2017.

Le condotte erano imputate alla ASP e al dott. Recubini a titolo di dolo, stante la consapevolezza delle inadempienze, avendo dichiarato circostanze non corrispondenti al vero sui requisiti delle strutture, e avendo erogato prestazioni gravemente carenti ospitando un numero di persone incompatibile con le caratteristiche degli immobili. I medesimi erano dunque chiamati a rispondere in solido dell'intero danno.

Le condotte erano invece imputate a titolo di colpa grave alla dott.ssa Di Cesare e alla dott.ssa De Cesaris, in qualità di dirigenti *pro tempore* dell'Area IV e di responsabili dell'esecuzione del contratto, stante la negligenza e la trascuratezza con le quali avevano agito. Avevano infatti attestato la regolarità delle prestazioni rese, omettendo negligenemente di operare i controlli sull'esecuzione dell'appalto e di contestare l'inidoneità delle strutture e la situazione di sovraffollamento, nonostante i numerosi verbali di constatazione della Asl, dei NAS e degli organi del Comune, portati all'attenzione della Prefettura. Inoltre, avevano omesso, o avevano compiuto in modo superficiale, tutte le attività di monitoraggio dell'attività dei CAS che il Prefetto aveva delegato alla commissione posta sotto il coordinamento del dirigente dell'Area IV.

Il dott. Recchia era chiamato a rispondere a titolo di colpa grave, quale dirigente responsabile del Servizio contabilità e gestione finanziaria, per aver sottoscritto con le dirigenti dell'Area IV i provvedimenti di liquidazione delle fatture emesse dalla ASP, omettendo negligenemente di rilevare il superamento dei tetti massimi di presenze stabiliti nelle convenzioni, nonché

per aver sottoscritto le convenzioni con la ASP, senza sollevare eccezioni.

I dirigenti erano chiamati a rispondere del danno in via sussidiaria, e in particolare la dott.ssa Di Cesare nella misura di euro 145.324,00 in considerazione della sua assenza dal servizio dal 13 agosto 2016, mentre la dott.ssa De Cesaris e il dott. Recchia, in parti uguali, per la restante parte di euro 430.141,39.

5. Il 19 aprile 2022 si costituiva in giudizio la ASP che eccepiva, in via preliminare, la carenza di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario. La contestazione riguardava l'inesatto adempimento di un rapporto contrattuale, nel cui ambito la ASP non aveva potestà pubblica.

Chiedeva la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 106 c.g.c. in attesa della definizione del giudizio penale riferito agli stessi fatti, al fine di evitare un rischio di contrasto tra giudicati e di acquisire al presente processo gli elementi istruttori richiesti in sede penale. Rappresentava che un ulteriore giudizio era stato instaurato dinanzi al TAR Pescara in relazione, tra l'altro, all'interruzione del rapporto, all'omesso pagamento alla ASP di quanto dovuto dal 2020 e alle decurtazioni applicate per i periodi precedenti.

Eccepiva la prescrizione per i danni anteriori al settembre 2016, avendo ricevuto l'invito a dedurre nel settembre 2021.

Affermava l'infondatezza della pretesa e l'insussistenza delle violazioni. L'immobile di Penne era dotato di agibilità ed erano stati realizzati dei lavori per migliorarne la fruibilità. Per entrambe le strutture, a seguito dei rilievi formulati circa le carenze igieniche, la ASP si era attivata per rimuovere le irregolarità e tale adeguamento era stato attestato dai verbali dei successivi sopralluoghi, anche della Asl. Con riferimento al sovraffollamento, le

assegnazioni delle persone in eccedenza rispetto a quanto previsto nelle convenzioni erano effettuate dalla Prefettura.

Sosteneva che non erano stati allegati i mandati di pagamento relativi all'intero periodo contestato, ma solo quelli del periodo da ottobre 2017 a dicembre 2018, così escludendo la possibilità di valutare la quantificazione del danno operata dalla Procura per gli anni precedenti. Inoltre, gli importi presi in considerazione dalla Procura riguardavano anche le altre CAS gestite della ASP nei periodi indicati. Contestava l'utilizzazione del criterio equitativo per sopperire all'assenza di prova sulla esistenza del danno e sosteneva che, pur applicando i criteri indicati nell'atto di citazione per il relativo calcolo, ne sarebbe risultato un minore importo.

In subordine, chiedeva l'applicazione del potere riduttivo.

6. Il 15 aprile 2022 si costituiva in giudizio il dott. Dario Recubini, che eccepiva la prescrizione del danno relativo al periodo anteriore al quinquennio dall'invito a dedurre.

Contestava la sussistenza della condotta illecita. Nello svolgimento del servizio da parte della ASP non vi era nessuna finalità di lucro e il servizio era stato ritenuto dalla Prefettura conforme alle previsioni contrattuali. Escludeva la responsabilità della ASP per il sovraffollamento, in quanto la Prefettura, soggetto competente a stabilire la capacità ricettiva delle strutture, ne aveva verificato la capienza e aveva disposto l'assegnazione di migranti in sovrannumero. Faceva presente che pendeva il giudizio dinanzi al giudice ordinario per la risoluzione anticipata della convenzione operata dalla Prefettura nel 2021 e per le ritenute effettuate sulle somme dovute. Non vi era stata falsità nella dichiarazione di agibilità della struttura di Penne (allegando

perizia e formulando istanza di CTU per l'accertamento di tale circostanza).

Inoltre, gli aspetti gestionali e operativi contestati non rientravano nelle sue competenze quale presidente della ASP. Escludeva la sussistenza del dolo, del nesso di causalità e del danno, evidenziando di aver assicurato lo svolgimento del servizio nonostante la Prefettura avesse imposto la distribuzione di persone in soprannumero.

Contestava i criteri di calcolo del danno e la mancata considerazione dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione. Richiamava le previsioni convenzionali secondo le quali, in caso di inadempimento del gestore, era applicabile da parte della Prefettura una penale in percentuale compresa tra il 3 e il 10 per cento del corrispettivo, con conseguente iniquità della riduzione del 40 per cento, considerato che la "quota alberghiera" sarebbe stata pari a 3 euro al giorno per ospite.

Chiedeva la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia del giudice penale e civile sulle medesime questioni, chiedendo altrimenti l'ammissione delle prove testimoniali richieste nel processo penale.

Chiedeva, in subordine, l'applicazione del potere riduttivo.

7. Con memoria del 13 aprile 2022 si costituiva in giudizio la dott.ssa Maria Di Cesare, che eccepiva la prescrizione del diritto al risarcimento per i danni antecedenti al quinquennio dall'invito a dedurre.

Affermava la sua estraneità ai fatti, rappresentando che la commissione di monitoraggio di cui era coordinatrice era stata istituita dal Prefetto il 2 marzo 2015, così restando esclusa ogni responsabilità per il periodo antecedente, non avendo avuto alcun compito ispettivo. Inoltre, era stata assente dal servizio dal 13 agosto 2016 (fino al pensionamento del 29 giugno 2017) e,

quindi, non poteva rispondere oltre tale data, così escludendo ogni responsabilità per gli addebiti relativi alla struttura di Civitella Casanova, inserita dopo la sua cessazione dal servizio. Affermava la sussistenza del certificato di agibilità della struttura di Penne e che le carenze riscontrate dalla Asl l'11 luglio 2015 erano state sanate dalla struttura nel giro di un mese, come risultava dal successivo sopralluogo dell'11 agosto 2015. Inoltre, i rilievi di cui ai sopralluoghi del NAS del 3 marzo 2016 e della Asl del 7 marzo 2016, erano stati seguiti dal sopralluogo della commissione da lei presieduta e costituita anche da altri soggetti, che non aveva rilevato criticità. Le carenze strutturali sarebbero state evidenziate da organi incompetenti in quanto le valutazioni di idoneità delle strutture ospitanti erano rimesse in via esclusiva alla Prefettura.

Riconduceva il sovraffollamento all'abnorme affluenza di immigrati nel periodo di interesse, con la necessità di ospitare un numero di persone superiore all'effettiva capienza per tutte le strutture adibite all'accoglienza, evidenziando che il numero di ospiti assegnati era individuato dal Ministero. La commissione da lei presieduta aveva il compito di accertare la rispondenza della qualità delle prestazioni erogate rispetto a quelle pattuite nella convenzione; quindi, la contestazione dell'inidoneità delle strutture e della situazione di sovraffollamento non rientrava nei suoi compiti. I verbali della Asl e dei NAS richiamati dall'atto di citazione erano noti a tutti gli organi della Prefettura, che avrebbero potuto adottare le conseguenti iniziative. Inoltre, la convenzione non prevedeva alcuna possibilità di riduzione dell'entità dei pagamenti.

Chiedeva la sospensione del presente giudizio in attesa dell'esito del giudizio penale sugli stessi fatti, richiamando la sentenza definitiva di

assoluzione in sede penale emessa su analoga fattispecie.

Contestava la configurazione e la quantificazione del danno, rappresentando che, se i migranti fossero stati ospitati presso altre strutture, l'importo pagato sarebbe stato comunque dovuto. Sosteneva che, tenendo conto delle proprie deduzioni, la somma a lei eventualmente contestabile sarebbe stata pari a soli euro 15.126,00.

Richiamava i vantaggi conseguiti dall'amministrazione dalla gestione della situazione e chiedeva l'eventuale applicazione del potere riduttivo.

8. Con memoria del 15 aprile 2022 si costituiva in giudizio la dott.ssa Ida De Cesaris.

Eccepiva la nullità della citazione ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c. con riguardo alla quantificazione del danno per la mancata produzione da parte della Procura della documentazione relativa alle liquidazioni effettuate prima del settembre 2017 e per la mancata indicazione degli importi ai quali erano riferibili le percentuali di riduzione del 20 e del 40 per cento. Il conteggio non poteva effettuarsi sulla base dei dati indicati nell'atto di citazione, considerato che la documentazione faceva riferimento ad un importo già decurtato in via forfettaria del 10 per cento dalla stessa ASP. Sollevava perplessità sulla riduzione del 20 per cento per il sovraffollamento, trattandosi di condizione legittima perché imposta dalle esigenze di ospitalità.

Chiedeva la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 106, comma 1, c.g.c. in attesa dell'esito del procedimento penale pendente per gli stessi fatti, richiamando il giudicato penale favorevole su questione analoga.

Eccepiva la prescrizione dell'azione, evidenziando che la Prefettura era a conoscenza del danno già prima della segnalazione della G.d.F. e che,

comunque, non era nota la data dei pagamenti in quanto i relativi provvedimenti non erano stati prodotti in giudizio.

Affermava l'insussistenza della condotta contestata. La ASP aveva presentato le fatture già con importi diminuiti della quota forfettaria del 10 per cento. La dott.ssa De Cesaris non aveva fatto parte della commissione di monitoraggio e aveva svolto l'incarico di dirigente del settore IV in via esclusiva solo dal 29 giugno 2017, a seguito del pensionamento della dott.ssa Di Cesare. Aveva disposto i pagamenti alla ASP solo a seguito della risoluzione delle criticità igienico-sanitarie segnalate, richiamando i verbali dei sopralluoghi della Asl, del Comune e della commissione prefettizia che ciò attestavano. La Procura, pur lamentando la sussistenza di criticità per tutto il periodo temporale considerato (settembre 2014/dicembre 2018), aveva allegato documentazione relativa a criticità riguardanti il 2015 per la struttura di Penne, e il 2016-2017 per quella di Civitella Casanova, dovendosi ritenere tali carenze non sussistenti o non provate per gli altri periodi. Il sovraffollamento era conseguenza della straordinaria situazione che si era verificata. Nel bilanciamento degli interessi, era preferibile l'accoglienza in condizioni qualitativamente inferiori piuttosto che la non accoglienza, richiamando i principi dello stato di necessità e rilevando che per il 2016 in sede penale era stato riconosciuto lo stato di necessità per un'analogha situazione. Da ciò derivava anche l'esclusione della colpa grave.

Sulla quantificazione del danno sosteneva che le convenzioni prevedevano una penalità fino al 5 per cento in caso di inadempimenti parziali, così contestando la scelta del criterio equitativo individuato dalla Procura. Dando seguito alle eccezioni, l'importo del danno contestabile sarebbe stato

pari a euro 31.034,85.

9. Con memoria del 15 aprile 2022 si costituiva in giudizio il dott. Rinaldo Recchia.

Eccepiva la nullità della citazione ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c. con riguardo alla quantificazione del danno e la prescrizione dell'azione e chiedeva la sospensione del processo in attesa degli esiti del giudizio penale.

Escludeva la colpa grave poiché, circa l'estensione dei posti oltre il limite convenzionale, era necessario fronteggiare una situazione eccezionale, stante anche la scriminante dello stato di necessità. La sottoscrizione dei fogli di presenza e dei nulla osta ai pagamenti non era a lui riferibile bensì al dirigente dell'Area IV, né rientrava nelle sue competenze eccepire il superamento del tetto massimo. Inoltre, la ASP già applicava la riduzione forfettaria del 10 per cento sui pagamenti. Aveva sottoscritto solo la convenzione con la ASP del 2017 ed era stato posto a conoscenza esclusivamente delle problematiche relative al sovraffollamento. Non aveva competenze sull'accertamento dell'inidoneità strutturale e igienico-sanitaria dell'immobile di Penne e, comunque, aveva disposto i pagamenti solo quando le criticità erano state superate. Era in pensione dal 1° ottobre 2018, con conseguente non imputabilità dei pagamenti disposti dopo tale data.

Dando seguito alle proprie eccezioni, l'importo del danno contestabile sarebbe stato pari a euro 7.104,08.

10. All'esito dell'udienza del 7 giugno 2022, alla luce delle deduzioni ed eccezioni formulate, questa Sezione adottava l'ordinanza n. 18/2022, con la quale chiedeva alla Procura di depositare i mandati di pagamento emessi dalla Prefettura nei confronti della ASP in relazione alle prestazioni in esame per

tutte le annualità in contestazione, nonché di depositare un dettagliato prospetto, predisposto sulla base dei criteri esposti nell'atto di citazione e dell'allegata documentazione, relativo alle somme liquidate e pagate alla ASP per le strutture di Penne e Civitella Casanova, specificando quali dirigenti avevano adottato tali provvedimenti.

11. La Procura il 21 novembre 2022 depositava la documentazione richiesta.

12. I convenuti depositavano memorie, sollevando ulteriori eccezioni e ribadendo quelle già formulate.

La ASP eccepiva la nullità o annullabilità dell'ordinanza n. 18/2022, affermando che avrebbe consentito di sanare l'assenza di produzione documentale eccepita dai convenuti. Il danno non era provato, essendo inammissibili o inutilizzabili i documenti offerti dalla Procura. In via subordinata affermava l'esclusione del danno per il periodo precedente al 2017 per il quale non erano stati prodotti i mandati di pagamento. Sollevava eccezioni sul periodo in relazione al quale era stato calcolato il danno, stante la necessità di tener conto delle date di pensionamento dei dirigenti della Prefettura citati in via sussidiaria. Il conteggio del danno era stato effettuato sull'intero valore dell'appalto, che conteneva in sé una serie di servizi eterogenei, mentre le inadempienze erano contestate riguardo alla "attività alberghiera" e non agli altri servizi offerti (gestione amministrativa, assistenza alla persona, assistenza sanitaria). La qualità degli alloggi era proporzionata al prezzo esiguo previsto in appalto e i servizi erano stati valutati adeguati dalla commissione prefettizia. Nel contesto volto ad assicurare l'accoglienza, la ASP aveva adempiuto alle disposizioni della Prefettura nel perseguimento delle

esigenze assistenziali emergenziali, senza condotte caratterizzate da dolo o negligenza, né foriere di danno. Il costo dell'accoglienza con modalità alternative sarebbe stato superiore e vi era un'ipotesi di *compensatio obliqua* ex art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 20/1994.

Il dott. Recubini affermava la nullità dell'ordinanza n. 18/2022, se volta ad integrare la documentazione prodotta, e l'inutilizzabilità della documentazione depositata. Contestava la quantificazione del danno, con eccezioni analoghe a quelle della ASP.

La dott.ssa Di Cesare ribadiva la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c., sostenendo l'inammissibilità della documentazione depositata. Affermava l'inconferenza della documentazione stessa rispetto alla propria posizione, in quanto relativa a più contratti, solo uno dei quali a lei riferibile. La documentazione riguardava anche altre strutture rispetto a quella oggetto di imputazione nei suoi confronti. Gli ordinativi di pagamento non erano stati da lei firmati e quindi nessuna disposizione di somme erariali era a lei riferibile.

La dott.ssa De Cesaris e il dott. Recchia eccepivano che l'ordinanza n. 18/2022 era una non ammessa integrazione istruttoria, stante l'assenza della prova della liquidazione degli importi per il periodo settembre 2014-settembre 2017. Sarebbe stato necessario rilevare la nullità della citazione ex art. 86 c.g.c. e fissare un termine perentorio per integrare la domanda. Affermavano l'inutilizzabilità della documentazione acquisita e contestavano inesattezze del prospetto redatto dalla Procura.

13. All'udienza pubblica del 6 giugno 2023 sono comparsi, come da verbale, il P.M. Di Marco e gli avv.ti Di Carlo, Cerceo, Di Felicianantonio, De

	Nardis e La Morgia, che hanno confermato le conclusioni esposte.	
	Il P.M. ha evidenziato che il pagamento delle fatture non è mai stato	
	posto in discussione e che, pertanto, non poteva ritenersi necessario il relativo	
	deposito, fermo restando che le determine di pagamento erano già agli atti del	
	giudizio. Ha ribadito la sussistenza del rapporto di servizio della ASP, derivante	
	dalla natura dell'attività svolta, trattandosi di esternalizzazione di un servizio	
	riferibile alla Prefettura.	
	La difesa del dott. Recubini ha sottolineato l'assenza di dimostrazione	
	del dolo per l'inadempimento contrattuale. La difesa della dott.ssa Di Cesare	
	ha ribadito che erano assenti gli elementi di calcolo del danno. La difesa della	
	dott.ssa De Cesaris e del dott. Recchia ha rilevato che dal prospetto depositato	
	dalla Procura emergeva che i convenuti non erano i dirigenti responsabili di	
	tutti i pagamenti contestati e ha sottolineato la mancata individuazione della	
	condotta esigibile.	
	Esaurita la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.	
	Considerato in	
	DIRITTO	
	1. La Sezione è chiamata a pronunciare sulla responsabilità dei	
	convenuti, ciascuno nella qualità e sulla base delle condotte sopra descritte,	
	per il danno conseguente al parziale inadempimento degli obblighi assunti	
	dalla ASP in relazione al servizio di accoglienza dei migranti nelle strutture di	
	Penne e di Civitella Casanova, nonché per l'omesso controllo sull'esecuzione	
	della prestazione e l'omessa adozione delle iniziative conseguenti al predetto	
	parziale inadempimento.	
	2. In via pregiudiziale deve essere respinta, in quanto infondata,	
	- pag. 19 di 53 -	

l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario.

Il danno contestato si inserisce nell'ambito di un rapporto instaurato su base contrattuale, tra la ASP e la Prefettura, alla stregua del quale la prima era incaricata di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse della seconda, il servizio di accoglienza degli immigrati, avente rilievo pubblicistico in quanto riconducibile alle funzioni istituzionali della Prefettura stessa.

In un tale contesto, come affermato dalla consolidata giurisprudenza (cfr. *ex multis* Corte di cassazione, SS.UU. civ., ord. n. 20902/2022; sent. n. 9963/2010), stante l'inserimento della ASP nell'apparato organizzativo dell'Amministrazione per lo svolgimento della predetta attività di accoglienza, la prima è divenuta compartecipe dell'attività della seconda, con il radicamento della giurisdizione contabile sulla base di un rapporto di servizio di tipo funzionale. A tal fine, non rileva il titolo in base al quale il rapporto si è instaurato, potendo esso trovare fondamento in un rapporto contrattuale, né assume rilevanza, in presenza dei predetti presupposti, che il danno sia emerso nella fase esecutiva del rapporto. Inoltre, nel caso di specie l'illecito contestato si configura nella stessa fase di costituzione del rapporto, avvenuta sulla base di una rappresentazione non del tutto veritiera delle caratteristiche degli immobili e non solo di inadempimenti avvenuti in esecuzione del rapporto instaurato.

3. Deve essere altresì respinta in quanto infondata la richiesta di sospensione del presente giudizio ai sensi dell'art. 106 c.g.c. ai fini della definizione del processo penale e di quello civile, relativi ai medesimi fatti o a fatti ad essi connessi, stante l'autonomia e indipendenza del giudizio contabile

rispetto a tali giudizi.

L'art. 106, comma 1, c.g.c. statuisce che "il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia civile, penale o amministrativa, pendente davanti a sé o ad altro giudice, costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato". Come chiarito dalla consolidata giurisprudenza, la sospensione necessaria del processo presuppone che la decisione dello stesso dipenda dall'esito di un'altra causa, avente portata pregiudiziale in senso stretto, quindi vincolante con efficacia di giudicato, all'interno della causa pregiudicata, in ragione del fatto che la decisione del processo principale risulta idonea a definire, in tutto o in parte, il *thema decidendum* del processo pregiudicato. A tal fine, non è sufficiente la ricorrenza tra le due cause di un rapporto di mera pregiudizialità logica, essendo necessario un rapporto di pregiudizialità giuridica, in considerazione dell'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale o civile, tra loro reciprocamente indipendenti anche quando investono un medesimo fatto materiale (cfr. *ex multis*, SS.RR., ord. n. 9/2018).

Nella fattispecie in esame, il giudizio penale pendente non è pregiudiziale in senso tecnico rispetto al giudizio contabile, anche se inerente agli stessi fatti materiali oggetto del presente giudizio, non costituendo l'antecedente da cui ne dipende la definizione. Peraltro, pur riguardando i medesimi fatti, i due giudizi si configurano come del tutto distinti quanto all'oggetto della condotta (riconducibilità al fatto tipico previsto come reato nel giudizio penale; sussistenza di una condotta illecita causativa di danno

erariale nel giudizio contabile) e quanto alla diversa valenza dell'elemento soggettivo. Ne consegue la possibilità, in via di principio, anche di pervenire a diverse conclusioni all'esito dei diversi giudizi, senza che ciò renda effettivamente configurabile un contrasto di giudicati.

Allo stesso modo non si ravvisa alcuna pregiudizialità rispetto al giudizio civile pendente in relazione alla definizione del rapporto tra la ASP e la Prefettura per la successiva risoluzione del rapporto e applicazione di penali, non solo in base alla già affermata autonomia e indipendenza tra i due giudizi, ma anche considerato che il giudizio civile si colloca in un momento temporalmente distinto (avendo esso ad oggetto le prestazioni rese successivamente a quelle contestate nel presente giudizio) e pone questioni parzialmente diverse (riguardando i profili della risoluzione del contratto oltre che del corretto adempimento per tali annualità).

Va precisato che, in considerazione della presenza agli atti del giudizio degli elementi necessari per decidere sul contestato danno, non appaiono sussistenti neanche le condizioni per disporre una sospensione facoltativa del processo, prevista dall'art. 106, comma 2, c.g.c.

4. Sempre in via preliminare, deve essere respinta in quanto infondata l'eccezione di nullità della citazione ai sensi dell'art. 86 c.g.c. con riferimento alla quantificazione del danno.

Ai sensi dell'art. 86, comma 6, c.g.c. "la citazione è altresì nulla se è omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2, lettera c), ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2, lettera e)". Ai sensi del richiamato comma 2, lett. c), l'atto di citazione contiene "l'individuazione e la quantificazione del danno o l'indicazione dei criteri per la

sua determinazione”.

Nella fattispecie, rinviando al successivo esame di merito per la puntuale trattazione, il Requirente ha puntualmente individuato il danno, derivante dalla prestazione da parte della ASP di un servizio carente sotto il profilo qualitativo e dall'integrale corresponsione del corrispettivo nonostante tali inadempienze. Ha altresì esplicitato i criteri per la sua quantificazione con applicazione di un criterio equitativo, richiamando e allegando gli atti necessari per sviluppare i relativi conteggi. Ne consegue che deve pertanto escludersi la sussistenza dell'asserita nullità.

Vale fin da ora precisare, con riferimento alle ulteriori eccezioni sollevate sull'argomento, che la valutazione sulla corretta quantificazione del danno e sulla indicazione e allegazione dei relativi elementi prova è questione di merito - che sarà nel prosieguo esaminata – dunque irrilevante ai fini dell'eccepita nullità.

5. Sono altresì infondate le eccezioni di nullità o annullabilità dell'ordinanza di questa Sezione n. 18/2022, con la quale è stato disposto il deposito di documentazione da parte della Procura regionale, nonché di inammissibilità della documentazione depositata in ottemperanza all'ordinanza stessa.

Ai sensi dell'art. 94 c.g.c., “fermo restando a carico delle parti l'onere di fornire le prove che siano nella loro disponibilità concernenti i fatti posti a fondamento delle domande e delle eccezioni, il giudice anche d'ufficio può disporre consulenze tecniche, nonché ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che ritiene necessari alla decisione”.

Nella fattispecie, senza in alcun modo ampliare o modificare l'oggetto

della domanda o chiedere di fornire la prova di fatti non provati, il Collegio ha disposto l'acquisizione di specifica documentazione, al fine di agevolare una compiuta valutazione delle doglianze formulate dalle parti nelle proprie difese (in particolare relative all'intervenuta prescrizione del danno e all'asserita errata quantificazione dello stesso da parte della Procura rispetto ai criteri enunciati), avendo ritenuto tali documenti necessari ai fini della decisione.

La richiesta contenuta nella citata ordinanza, dunque, rientrando pienamente nell'ambito dei poteri riconosciuti dal citato art. 94 c.g.c., non può che ritenersi legittima, con conseguente ammissibilità al presente giudizio della documentazione depositata in ottemperanza alla stessa.

6. Da ultimo, in via preliminare, deve essere parzialmente accolta l'eccezione di prescrizione del danno, sollevata da tutti i convenuti, con riferimento ai pagamenti intervenuti in data precedente al quinquennio dalla notifica dell'invito a dedurre.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, "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". Dunque, la prescrizione decorre dal momento in cui si verifica il fatto dannoso, individuabile nel momento in cui l'Amministrazione danneggiata subisce il depauperamento. Per garantire l'effettività della tutela dell'Erario, la norma stessa prevede, con riferimento alle ipotesi in cui il danno sia stato dolosamente occultato, una diversa decorrenza della prescrizione, spostando in avanti il *dies a quo* fino all'effettiva scoperta del danno. Ciò in quanto il doloso occultamento determina l'impossibilità dell'Amministrazione di conoscere la sussistenza del danno e,

fino alla sua scoperta, impedisce che l'azione risarcitoria possa essere esercitata. Tale occultamento non coincide con la mera commissione dolosa del fatto dannoso, ma richiede un *quid pluris* che si aggiunge al dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito, e richiede un comportamento che includa atti specificamente volti a prevenire la scoperta di un danno ancora *in fieri* oppure a nascondere un danno ormai prodotto.

Secondo la prospettazione attorea, nella fattispecie sarebbe riscontrabile una condotta di doloso occultamento, in considerazione della rilevanza penale della vicenda, con decorrenza della prescrizione dal momento della scoperta del fatto nella sua concreta qualificazione, riconducibile alla data del rinvio a giudizio o, quanto meno, alla data dell'informativa della G.d.F., con conseguente tempestività dell'azione.

Il Collegio non ritiene di poter condividere tale assunto. La condotta dannosa è principalmente riferibile all'inadeguatezza del servizio prestato dalla ASP, in considerazione delle condizioni delle strutture utilizzate e del sovraffollamento, alla stregua delle verifiche effettuate dai soggetti istituzionali preposti al relativo controllo (Asl, Carabinieri del NAS, organi tecnici del Comune), ed esplicitamente attestate nei verbali da questi ultimi redatti. Tali verbali, noti alla Prefettura, costituivano fonti di conoscenza della situazione sottostante, indipendentemente dalla successiva definizione degli eventi processuali penali. Ne consegue l'impossibilità di affermare la sussistenza del doloso occultamento del danno o, comunque, la sua permanenza successivamente a tali verbali di contestazione.

Stante l'assenza del doloso occultamento e l'oggettiva conoscenza, o quanto meno conoscibilità in base all'ordinaria diligenza, delle circostanze

	esposte, la prescrizione decorre dal momento in cui il fatto dannoso si è	
	verificato in tutti i suoi elementi e, quindi, dell'effettuazione di ciascun	
	pagamento dalla Prefettura nei confronti della ASP.	
	L'invito a dedurre, atto interruttivo della prescrizione, emesso in data 22	
	luglio 2021, è stato notificato ai convenuti tra il 23 luglio e l'8 settembre 2021	
	(in particolare, risultano le seguenti date di notifica: dott. Recchia, 23 luglio	
	2021; dott. Recubini, 28 luglio 2021; dott.ssa Di Cesare, 30 luglio 2021;	
	dott.ssa De Cesaris, 4 agosto 2021; ASP, 8 settembre 2021).	
	Rispetto al danno riconducibile alla struttura di Civitella Casanova,	
	contestato per un totale di euro 182.163,35 (a fronte di un importo fatturato di	
	euro 636.543,24), non si è verificata alcuna prescrizione, in quanto il primo	
	provvedimento di liquidazione è stato emesso in data 6 marzo 2017 (con	
	pagamento in data successiva). Pertanto, la notifica dell'invito a dedurre è	
	intervenuta prima del decorso del predetto termine quinquennale.	
	Rispetto al danno contestato per la struttura di Penne per un totale di	
	euro 393.302,04 (a fronte di un importo fatturato di euro 1.229.536,96),	
	occorre invece differenziare la valutazione in considerazione delle date di	
	notifica dell'invito a dedurre, del titolo soggettivo in base al quale ciascun	
	convenuto è chiamato a rispondere, nonché delle date dei pagamenti.	
	In particolare, rispetto al dott. Recubini e alla ASP, chiamati a rispondere	
	a titolo di dolo, richiamando l'applicazione dell'art. 1310 c.c. in merito	
	all'interruzione della prescrizione nelle obbligazioni solidali, detta interruzione	
	opera a decorrere dalla prima delle richiamate notifiche, estendendosi i relativi	
	effetti anche al coobbligato in solido. Pertanto, essendo stato l'invito a dedurre	
	notificato al dott. Recubini il 28 luglio 2021, deve dichiararsi la prescrizione	
	- pag. 26 di 53 -	

per il danno relativo alle somme liquidate con provvedimenti emessi dalla Prefettura dal 10 dicembre 2014 al 7 marzo 2016, restando non prescritto il danno relativo alle liquidazioni effettuate dal 25 luglio 2016 in poi, il cui pagamento è avvenuto dal 2 agosto 2016 (cfr. documentazione depositata dalla Procura in data 21 novembre 2022). I pagamenti per la struttura di Penne relativi al periodo non soggetto a prescrizione sono dunque pari a euro 964.896,85, con un corrispondente danno contestato non prescritto pari a euro 303.783,25.

Alla medesima conclusione deve pervenirsi con riferimento alla maturazione della prescrizione nei confronti del dott. Recchia e della dott.ssa Di Cesare, chiamati a rispondere a titolo di colpa grave, essendo stato ad essi notificato l'invito a dedurre, rispettivamente, il 23 luglio 2021 e il 30 luglio 2021.

In considerazione della data di notifica dell'invito a dedurre (4 agosto 2021), deve dichiararsi la prescrizione nei confronti della dott.ssa De Cesaris, chiamata a rispondere a titolo di colpa grave, anche con riguardo alle liquidazioni del 25 luglio 2016, il cui pagamento è stato effettuato il 2 agosto 2016, restando non prescritto il danno riferito alle liquidazioni effettuate a decorrere dal 31 agosto 2016 in poi.

7. Così esaurito l'esame delle questioni pregiudiziali e preliminari, il Collegio può ora esaminare il merito della richiesta di condanna.

La domanda è parzialmente fondata e deve essere accolta nei limiti di seguito esposti.

Per chiarezza di trattazione, considerato che le posizioni dei singoli convenuti e le contestazioni mosse nei confronti di ciascuno di essi non sono del tutto coincidenti, è opportuno procedere ad un esame separato di esse,

trattando congiuntamente solo le posizioni che presentano tra loro analoghi profili di esame.

7.1. Deve essere in primo luogo esaminata la condotta della ASP e del dott. Recubini, per le inadempienze relative alle strutture di Penne e di Civitella Casanova nell'esecuzione delle convenzioni per l'accoglienza dei migranti, stipulate con la Prefettura dal 1° settembre 2014 in poi. La Procura ha contestato che il servizio di accoglienza è stato erogato in strutture gravemente carenti sotto il profilo strutturale e igienico-sanitario, in contrasto con gli obblighi pattuiti e imposti dalle norme nazionali e comunitarie, nonché ospitando un numero di persone incompatibile con le caratteristiche oggettive degli immobili e superiore al tetto di disponibilità massima previsto dalle convenzioni. Tale condotta sarebbe ad essi riferibile a titolo di dolo.

Il Collegio ritiene che la prospettazione attorea sia condivisibile, nei limiti di seguito esposti, con conseguente sussistenza della ipotizzata condotta illecita.

Dall'esame degli atti prodotti in giudizio, risulta palese la difformità tra la qualità del servizio previsto dalle convenzioni e dalla disciplina vigente e quello effettivamente erogato e, dunque, emerge la sussistenza delle gravi inadempienze contestate, consistenti nella non rispondenza qualitativa della prestazione erogata rispetto agli obblighi assunti di garantire l'accoglienza dei migranti in condizioni adeguate. In proposito, devono essere esaminate le eccezioni sollevate in via generale dai convenuti, procedendo poi all'esame delle inadempienze contestate per ciascuna delle strutture.

In via generale, si deve premettere che il servizio oggetto di affidamento doveva essere reso dalla ASP impiegando immobili in possesso dei requisiti

previsti dalle norme vigenti in materia urbanistico-edilizia, di agibilità e abitabilità, di igiene, di sicurezza e prevenzione incendi, senza che in tali ambiti disciplinari fossero ravvisabili deroghe in funzione della natura temporanea del soggiorno o del carattere emergenziale della sistemazione. La disciplina all'epoca vigente, con riferimento alle condizioni di accoglienza, stabiliva peraltro dettagliati *standard* igienico-sanitari, abitativi e di sicurezza, richiamati anche dai capitolati e dalle convenzioni stipulate, al cui rispetto l'Azienda era espressamente tenuta.

Sempre in via generale, si evidenzia che le contestazioni formulate dalla Procura si fondano sugli esiti di una puntuale attività di controllo e vigilanza, principalmente svolta dai Carabinieri del NAS, dalla Asl e dai Comuni interessati, che hanno riscontrato una pluralità di violazioni. In proposito sono prive di fondamento le eccezioni volte ad affermare l'incompetenza di tali organi ad accertare le contestate violazioni, in forza di una competenza esclusiva della Prefettura sulla valutazione della idoneità delle strutture da adibire all'accoglienza: l'assegnazione di tale competenza alle Prefetture, conseguente ai compiti istituzionalmente ad esse affidati in materia di accoglienza, non comportava il venire meno delle specifiche e puntuali competenze di vigilanza e controllo, ciascuno per gli ambiti di propria cura, dei soggetti tecnici a ciò preposti, quali appunto gli organismi sopra citati. Né, d'altro canto, una tale esclusione era stata prevista dal diritto positivo.

Occorre altresì considerare che per ciascuna struttura, in relazione alle sue caratteristiche oggettive (dimensioni, numero di stanze, numero di servizi igienici, ecc.), le convenzioni stabilivano il numero massimo di ospiti, corrispondente a quello indicato dalla ASP in sede di presentazione

	dell'offerta. Dette convenzioni prevedevano espressamente che, qualora per	
	imprevedibili esigenze sopravvenute si fosse reso necessario estendere le	
	prestazioni di servizi e forniture ad un numero di ospiti eccedente la capienza,	
	l'Ente gestore si impegnavo a garantire le medesime prestazioni a favore degli	
	ospiti eccedenti, adeguando le risorse di personale e strumentali alle nuove	
	maggiori esigenze, al fine di garantire le stesse caratteristiche di qualità e	
	quantità delle prestazioni oggetto dell'appalto. Di conseguenza, l'estensione	
	delle prestazioni ad un numero di ospiti eccedente la capienza prestabilita non	
	poteva andare a pregiudizio di tali caratteristiche. Deve essere al riguardo	
	evidenziato che la contestazione relativa alle condizioni di sovraffollamento	
	era riconducibile non solo all'assegnazione da parte della Prefettura di un	
	numero di persone superiore ai limiti previsti nelle convenzioni, ma anche - e	
	soprattutto - all'indicazione per ciascuna struttura eccedente rispetto al	
	numero di posti effettivamente disponibili e corrispondente alle caratteristiche	
	oggettive della struttura stessa.	
	Si aggiunga che, come evidenziato dalla Procura, la capienza massima	
	delle strutture rappresentava un limite oltre il quale gli <i>standard</i> qualitativi di	
	accoglienza erano inesorabilmente destinati a subire un deterioramento,	
	stante la riduzione degli spazi a disposizione di ciascun ospite, la condizione	
	di promiscuità all'interno delle stanze (in cui veniva ospitato un numero di	
	persone doppio o, addirittura, triplo rispetto a quello originariamente stabilito),	
	la carenza di mobilio (per far spazio ai letti), il sovraccarico dei servizi igienici	
	e di tutti gli altri servizi comuni (mensa, lavanderia, etc.), con il conseguente	
	sensibile peggioramento delle condizioni di accoglienza e delle prestazioni.	
	Non possono dunque condividersi le argomentazioni difensive volte a	
	- pag. 30 di 53 -	

sostenere che il disagio del sovraffollamento sarebbe stato “minimo” in quanto si trattava di un sovraccarico del dieci o venti per cento: il sovraccarico era ben maggiore di tale percentuale, arrivando anche al doppio dei posti indicati nelle convenzioni e a percentuali ben maggiori se si considerano i minori posti effettivamente accertati all’esito dei controlli delle competenti Autorità.

7.1.1. Con riferimento in particolare alla struttura di Penne, le contestazioni hanno ad oggetto la carenza dei requisiti urbanistici (in quanto, secondo la Procura, la porzione dell’immobile destinato all’accoglienza aveva ottenuto l’agibilità solo l’8 luglio 2015, quindi dopo la presentazione dell’offerta da parte della ASP) e dei requisiti igienico-sanitari (essendo emersi profili di forte criticità a seguito di sopralluoghi della Asl, del Comune di Penne e dei Carabinieri del NAS), nonché la situazione di sovraffollamento.

Tenuto conto dell’affermata prescrizione dei danni relativi alle liquidazioni precedenti rispetto al luglio 2016, deve ritenersi non rilevante ai fini del decidere la questione della sussistenza o meno del requisito di agibilità della struttura alla data della presentazione della domanda e dell’avvio della convenzione, in quanto riferita ad un periodo per il quale l’azione è stata dichiarata non esercitabile. Deve tuttavia sottolinearsi che i lavori di miglioria della porzione di immobile adibita a CAS (con la suddivisione di un locale in cinque camere e la realizzazione di due bagni), risulterebbero effettuati in costanza di svolgimento della prestazione di ospitalità presso tale porzione di immobile.

Con riferimento alle criticità relative alla situazione igienico-sanitaria e di sicurezza e al sovraffollamento, occorre richiamare l’atto di citazione e la documentazione ivi menzionata (cfr. pag. 34 e segg.) per la dettagliata

ricostruzione delle plurime irregolarità riscontrate dalle predette Autorità preposte al controllo, limitandosi a riportare i principali rilievi. Va sottolineato che non può condividersi l'assunto difensivo secondo cui le criticità potrebbero essere contestate solo per le annualità più risalenti, alle quali si riferiscono alcuni dei verbali considerati. Infatti, pur se le principali contestazioni sono state evidenziate nel periodo 2015-2016, alcune delle rilevate criticità (in particolare, il sovraffollamento e i profili igienico-sanitari connessi), sono state riscontrate anche nei sopralluoghi successivi. A ciò si aggiunga che i rilievi mossi, quando anche riferiti a profili di criticità successivamente superati, appaiono comunque utili a definire il complessivo quadro dell'ospitalità offerta.

Si richiamano, in particolare, gli esiti del sopralluogo congiunto della Asl e del Comune di Penne del 1° luglio 2015, dal quale era emerso, tra l'altro, che il centro disponeva di cinque camere, un salone e tre blocchi di servizi igienici; che in due servizi igienici mancavano sia la finestra apribile che il sistema di aereazione forzata; che nel terzo servizio erano presenti tre wc, due docce e due lavabi privi di qualsiasi separazione interna; che vi era presenza di umidità con sviluppo di muffe nella volta del salone, dell'ingresso e del bagno comune e distacco di intonaco dalla volta del salone; che, a fronte dei 30 posti previsti dalla convenzione all'epoca vigente, nel centro erano presenti 35 ospiti di cui 28 alloggiati nei locali del centro e 7, di cui 5 donne, in due camere all'interno dell'ospizio (contiguo alla struttura). I verbalizzanti avevano evidenziato che "a norma dell'art. 68 del regolamento comunale di igiene (...) ed in relazione alle dimensioni delle camere, il centro può ospitare un numero massimo di undici persone"; che la presenza di umidità, il distacco dell'intonaco nella volta del salone, la mancanza di sistemi di aereazione in

due servizi igienici determinavano l'antigienicità della struttura; che erano necessari urgenti provvedimenti per disporre l'effettuazione degli interventi necessari per eliminare le cause di insalubrità riscontrate ed eliminare la situazione di promiscuità con l'ospizio e la condizione di sovraffollamento. A tale sopralluogo erano seguite specifiche prescrizioni e ulteriori sopralluoghi dei medesimi soggetti.

Significativo appare altresì il verbale del 3 marzo 2016 relativo al sopralluogo dei Carabinieri del NAS di Pescara, in presenza di tecnici della Asl che, dopo aver dettagliatamente descritto la situazione logistica (costituita da una sala comune, cinque stanze con allocati 32 posti letto di cui 31 occupati, due servizi igienici comuni, locale adibito a vano docce e due corridoi), evidenziava che in ciascuna delle stanze della struttura (con cinque, sei o otto posti letti) erano presenti letti "del tipo «a castello» con suppellettili ed armadi che occupano ulteriore spazio che comporta la difficoltà di movimento"; che in alcune delle stanze l'ingresso era ridotto a 60 cm, che "i bagni utilizzati dagli ospiti sono collegati da un corridoio in parte ostruito da armadi che rendono difficoltoso il movimento". Rilevava, tra l'altro, che la struttura era accessibile da scale prive di abbattimento di barriere architettoniche; che nei bagni erano presenti fili elettrici scoperti; che vi era la "mancanza di presidi minimi di igiene", nonché carenze strutturali e igienico-sanitarie. Dava atto che "il personale operante all'interno del centro di accoglienza risulterebbe quello in pianta organica della struttura ricettiva per anziani" contigua al centro stesso. Concludeva affermando che "le carenze riscontrate nel corso del controllo saranno comunicate agli enti preposti per gli interventi e provvedimenti di competenza". Anche tale sopralluogo era stato

seguito da specifiche prescrizioni.

A conferma della permanenza nel tempo di alcune delle richiamate criticità, si richiama altresì il sopralluogo effettuato nell'ambito del progetto *Mireco (Monitoring and Improvement of Reception Conditions)* dalla commissione della Prefettura il 29 maggio 2018 (con successiva nota all'ASP del 4 giugno 2018 a firma della dott.ssa De Cesaris), all'esito del quale erano state riscontrate numerose criticità. Risultava, tra l'altro, che nessun operatore era presente al momento della visita, che le eccessive vibrazioni del pavimento rendevano necessario richiedere il certificato di staticità attuale, che vi era promiscuità del personale addetto al CAS e alla contigua casa di riposo, che mancavano estintori e luci di emergenza. Era inoltre segnalata la necessità di attenzionare la somministrazione dei pasti agli ospiti (con richiesta di documenti di trasporto e relativi pesi per la verifica della sufficienza del cibo consegnato). A ciò si aggiungeva una situazione di sovraffollamento delle camere che incideva anche sull'agibilità delle vie di fuga (sebbene il numero degli ospiti riscontrato al momento dell'accesso, pari a 24, fosse inferiore rispetto a quello previsto dalla convenzione in corso, pari a 32). Il rapporto concludeva ritenendo "urgente un incontro con l'Ente gestore per la disamina della situazione del CAS ASP Casa di riposo Penne data la gravità nel suo complesso della situazione cristallizzata con la visita di monitoraggio che porterà a riduzione di ospiti e quant'altro da cui si ritiene di non procedere solo con raccomandazioni e prescrizioni".

Va precisato che sono stati prodotti ulteriori atti, quale il verbale di sopralluogo del 10 marzo 2016 della commissione prefettizia (redatto dalla dott.ssa Di Cesare), dai quali non emergevano le criticità rilevate, come sopra

riportate. Ritiene tuttavia il Collegio di dover riconoscere la piena valenza probatoria dell'effettiva situazione riscontrata ai citati verbali redatti dai Carabinieri, dalla Asl e dal Comune, sia in ragione della particolare e specifica qualificazione rispetto all'accertamento delle criticità segnalate, trattandosi di soggetti istituzionalmente preposti alla tutela degli interessi sottesi alle prescrizioni di cui si assume la violazione, sia in considerazione della univocità e concordanza delle osservazioni ivi contenute, comprovate da adeguato supporto fotografico. Né appare verosimile, come sostenuto da alcuni dei convenuti, che le criticità riscontrate dai primi potessero essere state risolte nel brevissimo lasso di tempo trascorso tra i diversi sopralluoghi. Si fa riferimento, in particolare al verbale della commissione prefettizia relativo al sopralluogo del 10 marzo 2016 (quindi solo pochi giorni dopo il sopralluogo di cui al sopracitato verbale del 3 marzo 2016 redatto all'esito del sopralluogo dei Carabinieri del NAS e della Asl, che aveva rilevato plurime inadempienze), dal quale non emergerebbero le criticità rilevate nel sopra richiamato verbale. In esso, pur affermando che "non vengono rilevate criticità di natura igienico-sanitaria", si stabiliva "di ridurre il numero dei posti dai 30 a 25, disponendo la rimozione dei letti eccedenti e la conseguente ricollocazione delle suppellettili, per una migliore ottimizzazione degli spazi a disposizione del servizio di accoglienza". Devono pertanto essere respinte le eccezioni difensive volte ad escludere la sussistenza delle irregolarità sulla base della mancata contestazione delle stesse da parte della commissione prefettizia *ad hoc* incaricata.

Pur dovendosi comunque riconoscere che alcuni dei profili constatati nel corso dei citati controlli erano stati nel tempo risolti (cfr. ad es. la nota del

Comune di Penne del 7 gennaio 2016, in cui si affermava che, a seguito di sopralluogo in pari data, risultavano eliminati gli inconvenienti rilevati dalla Asl l'11 agosto 2015 relativi alla presenza di umidità e risultava confermata la presenza di opere e presidi atti al superamento delle barriere architettoniche), ciò non consente di escludere la sussistenza delle ulteriori inadempienze, restando palese la situazione di sovraffollamento e le criticità igienico-sanitarie da ciò derivanti.

Con specifico riferimento alla situazione di sovraffollamento, nel richiamare quanto sopra già considerato in via generale (cfr. punto 7.1.1.), significativo è il richiamo della Procura al fatto che la capienza del centro è stata successivamente ridotta, prima a 24 posti (cfr. verbale Mireco del 13 marzo 2019) e poi a 21 posti (cfr. verbale Mireco del 22 luglio 2019), e che nel tempo la Prefettura ha provveduto ad assegnazioni di migranti in numero costantemente inferiore alla disponibilità massima dedotta in convenzione.

7.1.2. Con riferimento alla struttura di Civitella Casanova, inserita nel programma di accoglienza a partire dall'ottobre 2016 (con una disponibilità iniziale di 25 posti in un fabbricato articolato su tre livelli costituito da piano seminterrato, primo piano e piano sottotetto), la Procura ha contestato il danno derivante dalle inadempienze della ASP. Tale danno è derivato dalla parziale inidoneità dell'immobile ad ospitare un centro di accoglienza, con criticità sotto il profilo urbanistico-edilizio e igienico-sanitario, nonché in considerazione della situazione di sovraffollamento, con richiami puntuali ai plurimi sopralluoghi effettuati dalle competenti autorità e alle prescrizioni che da essi erano conseguiti (cfr. atto di citazione, pag. 49-60).

Va premesso che il Comune aveva rilevato irregolarità dell'immobile

	sotto il profilo urbanistico edilizio, con variazioni di destinazione d'uso rispetto	
	ai titoli abilitativi rilasciati per il piano seminterrato e il piano sottotetto. In	
	particolare, al piano seminterrato i locali cantina e fondaco erano stati destinati	
	a camera da letto e servizio igienico e i locali deposito e magazzino ad	
	ambienti di tipo domestico; al piano sottotetto i locali soffitta erano stati	
	destinati a camera da letto, il locale stenditoio a soggiorno e il locale lavatoio	
	a bagno (cfr. sopralluogo del 19 ottobre 2016 dell'Ufficio tecnico del Comune	
	di Civitella Casanova, ordinanza n. 1 del 13 gennaio 2017 contenente	
	ingiunzione di demolizione delle opere abusive e nota del 27 gennaio 2017	
	dei proprietari del fabbricato di acquiescenza all'ordinanza).	
	Sotto il profilo igienico-sanitario e del sovraffollamento, la Procura ha	
	richiamato le contestazioni del Comune, della Asl e dei Carabinieri del NAS.	
	Nella relazione di sopralluogo del 19 ottobre 2016 dell'Ufficio tecnico del	
	Comune di Civitella Casanova, il numero degli ospiti che la struttura era in	
	grado di accogliere era determinato in 9,886, pervenendo a tale risultato	
	escludendo dalla base di calcolo le porzioni del fabbricato che presentavano	
	difformità urbanistico-edilizie e facendo applicazione dei parametri minimi	
	alloggiativi stabiliti dal d.m. 5 luglio 1975. La Asl, all'esito del sopralluogo del	
	13 febbraio 2017, aveva rilevato carenze igienico-sanitarie nell'area esterna	
	circostante la struttura (su un lato esterno del fabbricato era presente "un	
	cumulo di rifiuti ingombranti in prossimità dei quali è ubicato un pozzetto dal	
	quale fuoriesce liquame di natura fognaria"), precisando che "i locali al piano	
	sottotetto sono chiusi a chiave mentre quelli al piano terra pur se accessibili	
	vengono utilizzati in minima parte per le attività di lavanderia". Con nota del 6	
	marzo 2017, a seguito di tale sopralluogo del 13 febbraio 2017, la Asl, sulla	
	- pag. 37 di 53 -	

	base dell'equiparazione del centro di accoglienza alle strutture alberghiere e	
	facendo applicazione dei parametri previsti dalla disciplina vigente in materia	
	di norme igieniche per gli alberghi, aveva rideterminato in 12 il numero	
	massimo degli ospiti che la struttura era in grado di accogliere, evidenziando	
	che “il sovraffollamento rappresenta un pericolo per la salute degli occupanti	
	infatti in tali condizioni aumenta notevolmente la possibilità di trasmissione di	
	malattie infettive che si possono trasmettere per via aerea”. Su sollecitazione	
	della Asl, il sindaco del Comune di Civitella Casanova aveva adottato	
	l’ordinanza n. 69 del 21 marzo 2017, reiterata con ordinanza n. 117 del 18	
	novembre 2017 (alla quale non risulta sia stato dato seguito dalla ASP) con	
	la quale, tra l’altro, ordinava alla ASP di ridurre a 12 il numero degli ospiti della	
	struttura. Il verbale del sopralluogo della Asl del 21 luglio 2017 aveva	
	constatato l’utilizzo dei locali sottotetto, rilevando che presentavano	
	un’altezza inferiore a quella minima prevista dalla disciplina vigente (in	
	particolare, la stanza di mq 27,18, dove erano ospitate 5 persone, presentava	
	un’altezza massima di m 2,40 e minima di m 0,90 con un’altezza media di m	
	1,65; la stanza di mq 17,35, ove erano presenti due letti a castello e ospitate	
	5 persone, aveva un’altezza massima di 2,75 e minima di m 1,20 con	
	un’altezza media di m 1,95; i servizi igienici avevano un’altezza insufficiente	
	in quanto, sebbene non fosse stato possibile misurarli perché	
	momentaneamente occupati, presentavano esternamente un’altezza	
	massima di circa m 2,40 e m 2,00).	
	Il verbale dell’ispezione dei Carabinieri del NAS del 14 novembre 2017	
	confermava le altezze inferiori al minimo legale nei locali del sottotetto	
	specificandone le utilizzazioni (evidenziava, tra l’altro, che al piano sottotetto	
	- pag. 38 di 53 -	

vi erano due stanze, ciascuna con cinque posti letto, con una altezza media di metri 1,80, con solaio che nella parte finale raggiungeva un'altezza di 0,95 centimetri e con due posti letto inseriti in tale altezza minima della stanza).

Descriveva le stanze e gli utilizzi degli ambienti al primo piano (tra cui due stanze di 16 mq e sei posti letto ciascuna e una stanza di 12 mq con quattro posti letto, nonché due servizi igienici di cui solo uno con doccia). Precisava che al piano terra era presente un "ambiente aperto sprovvisto di tramezzature e porte, verosimilmente destinato a magazzino, deposito e cantina". Osservava che nelle stanze controllate era evidente un sovraffollamento, considerata l'area delle stanze in rapporto ai posti letto, tutti occupati, precisando che suppellettili e armadi nelle stanze occupavano ulteriore spazio e comportavano difficoltà di movimento. Osservava altresì che "a fattor comune nelle stanze sono state rilevate carenze strutturali ed igienico-sanitarie, dovute ... al sovraffollamento, agibilità dei locali e dei servizi igienici".

Con riferimento al sovraffollamento, oltre a richiamare anche quanto già rilevato in via generale (cfr. punto 7.1.1) e al di là dell'esatta determinazione del numero di ospiti compatibile con la struttura (tra 9,886 e 12, a seconda dei criteri più o meno stringenti utilizzati dai diversi organi tecnici citati; oppure 16, sulla base del verbale di sopralluogo della Prefettura del 23 febbraio 2021), ciò che risulta palese, è che il numero di 25 inserito in convenzione e il numero di circa 50 ospiti di fatto presenti in certi periodi (come risultante all'esito di sopralluoghi effettuati dalla Asl e dai Carabinieri del NAS) erano di gran lunga eccedenti rispetto alle reali possibilità della struttura di assicurare un'ospitalità dignitosa e coerente con gli obblighi assunti.

	Giova rilevare che la situazione di sovraffollamento della struttura è	
	stata successivamente riconosciuta dalla stessa Prefettura, in occasione della	
	liquidazione delle fatture dei mesi di maggio e giugno 2019, quando il nuovo	
	dirigente dell'Area IV ha proceduto alla decurtazione dell'importo	
	corrispondente agli ospiti eccedenti il numero di 12 posti indicato dalla Asl a	
	seguito del predetto sopralluogo del 13 febbraio 2017, pervenendo alla	
	risoluzione anticipata del rapporto (atti sui quali, peraltro, risulta attualmente	
	pendente il giudizio civile attivato dalla ASP).	
	Significativa è altresì la precisazione contenuta nella nota della ASP del	
	7 dicembre 2016, indirizzata al Comune di Civitella Casanova e alla Prefettura	
	a riscontro dei rilievi formulati dal circa la regolarità urbanistico-edilizia	
	dell'immobile, nella quale la ASP affermava che, in attesa di approfondimenti	
	sulla segnalata problematica, aveva “nelle more cautelativamente provveduto	
	a dislocare gli attuali ospiti esclusivamente al piano 1° ”, evidenziando che “il	
	piano seminterrato non (era) invece oggetto del contratto di locazione ed (era)	
	sempre stato interdetto” al loro accesso.	
	Sotto il profilo del rispetto della normativa antincendio, la Procura ha	
	evidenziato che all'esito dei sopralluoghi effettuati prima della messa in	
	esercizio della struttura, i Vigili del Fuoco avevano segnalato la sussistenza	
	di criticità e la necessità di lavori di adeguamento alle norme antincendio, che	
	non risultavano invece effettuati. Avevano altresì escluso l'utilizzabilità di parte	
	della struttura che, invece, risultava essere stata interamente utilizzata (cfr.	
	nota del 15 ottobre 2016). La Procura ha altresì rilevato che la struttura era	
	priva del certificato di prevenzione incendi previsto dall'art. 4, d.p.r. n.	
	151/2011 per le strutture ricettive con più di 25 posti, precisando che, sebbene	
	- pag. 40 di 53 -	

	la convenzione prevedesse un numero di ospiti non superiore a tale numero,	
	la presenza di una sola unità di personale addetta alla gestione del centro	
	comportava il superamento della soglia e che, comunque, per lunghi periodi	
	di tempo era stato presente un numero di ospiti ampiamente superiore a 25.	
	In relazione alle osservazioni rese all'esito dei sopralluoghi della	
	commissione prefettizia (cfr. il verbale di sopralluogo effettuato il 6 ottobre	
	2016, nel quale veniva descritto l'immobile senza dare atto delle criticità come	
	sopra richiamate), si rinvia alle analoghe considerazioni già svolte in merito	
	alla struttura di Penne.	
	7.1.3. Alla luce delle conclusioni esposte, devono essere respinte le	
	richieste istruttorie, volte a disporre una CTU sull'agibilità della struttura di	
	Penne o ad acquisire prove testimoniali.	
	Tali acquisizioni risulterebbero superflue. Infatti, la questione	
	dell'agibilità della struttura di Penne è stata ritenuta irrilevante ai fini del	
	decidere. Inoltre, i fatti che dovrebbero costituire oggetto di ulteriore	
	acquisizione istruttoria tramite prova testimoniale risultano già dotati agli atti	
	di causa di un adeguato ed esaustivo supporto probatorio.	
	7.1.4. La condotta così descritta può essere qualificata come dolosa,	
	con riferimento sia alla ASP che al dott. Recubini quale suo rappresentante,	
	responsabile in proprio sulla base della consolidata giurisprudenza contabile,	
	in quanto sorretta dalla piena consapevolezza di offrire servizi gravemente	
	carenti sotto il profilo qualitativo, in contrasto con gli obblighi assunti, in danno	
	della stazione appaltante e a discapito degli ospiti delle strutture, anche in	
	considerazione dei rilievi formulati dagli organi tecnici di vigilanza e controllo	
	nel corso dello svolgimento del rapporto.	
	- pag. 41 di 53 -	

	Non sono dunque condivisibili le eccezioni delle parti volte ad affermare	
	la sussistenza di un legittimo affidamento sulla conformità della prestazione	
	resa agli <i>standard</i> richiesti, non essendo corrispondente al vero che non vi	
	erano state contestazioni o rilievi sulle modalità di esecuzione del servizio e	
	non essendo a tal fine determinante che tali contestazioni non fossero state	
	formulate anche dalla commissione prefettizia.	
	In merito all'eccezione relativa alla disciplina sopravvenuta recata	
	dall'art. 21, d.l. n. 76/2020, con l'inserimento all'art. 1, comma 1, l. n. 20/1994	
	dell'alinea "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento	
	dannoso", la giurisprudenza ha chiarito che "la norma ha carattere	
	sostanziale, in quanto incide su uno degli elementi costitutivi della fattispecie	
	dell'illecito erariale e, dunque, non può spiegare effetti su vicende verificatisi	
	prima della sua entrata in vigore, ai sensi dell'art. 11 disp. prel. c.c." (Sez.	
	appello Sicilia, sent. n. 51/2023 e giurisprudenza ivi citata).	
	Non possono altresì condividersi le eccezioni del dott. Recubini, volte	
	ad escludere la propria responsabilità in quanto non sarebbero a lui	
	riconducibili le decisioni in merito agli aspetti oggetto di contestazione.	
	Ricoprendo il ruolo di rappresentante della ASP, erano proprio a lui	
	riconducibili le decisioni dell'Azienda relative all'instaurazione e gestione dei	
	rapporti considerati e, dunque, le conseguenti responsabilità (cfr., <i>ex multis</i> ,	
	Corte di cassazione, SS.UU., ord. n. 5019/2010).	
	Si aggiunga che l'eventuale compartecipazione alle decisioni contestate	
	da parte di ulteriori soggetti titolari della gestione operativa delle strutture non	
	è idonea a far venire meno la riferibilità della condotta al medesimo, e dunque	
	la sua responsabilità, né potrebbe incidere sul <i>quantum</i> della responsabilità,	
	- pag. 42 di 53 -	

trattandosi di responsabilità riconosciuta a titolo di dolo e quindi esclusa dal principio di parziarietà.

7.2. Devono ora essere esaminate le condotte contestate nei confronti della dott.ssa Maria Di Cesare e della dott.ssa Ida De Cesaris, in qualità di dirigenti *pro tempore* dell'Area IV della Prefettura di Pescara e di responsabili dell'esecuzione del contratto, chiamate dalla Procura a rispondere a titolo di colpa grave per aver attestato la regolarità delle prestazioni rese dall'affidataria, omettendo negligenemente di operare i dovuti controlli e la dovuta sorveglianza sull'esecuzione dell'appalto, benché informate dagli organi di controllo e di vigilanza del territorio, e nonostante i numerosi verbali di constatazione della Asl, dei Carabinieri del NAS e del Comune, portati all'attenzione della Prefettura, con l'omessa contestazione della inidoneità delle strutture e della situazione di sovraffollamento, nonché per non aver preteso la rinegoziazione delle condizioni originarie.

La richiesta di condanna così formulata deve ritenersi fondata, nei limiti che saranno di seguito esposti.

Le citate dirigenti, responsabili *pro tempore* dell'attività di verifica sull'esecuzione delle convenzioni, hanno rispettivamente omesso di compiere, o hanno compiuto in modo superficiale, tutte le attività di monitoraggio dell'attività dei CAS che il Prefetto aveva delegato alla commissione posta sotto il coordinamento del dirigente dell'Area IV e avente quale proprio mandato quello di accertare "la corrispondenza della qualità delle prestazioni erogate rispetto a quelle pattuite in sede di convenzione/contratto".

A fronte delle irregolarità segnalate dai competenti organi di controllo,

hanno omesso, anche per lunghi periodi di tempo, di effettuare ogni necessario e doveroso approfondimento, nonché di formulare qualsiasi contestazione volta ad evidenziare l'inadempimento parziale dell'obbligazione assunta dalla ASP, ritenendo regolare l'esecuzione dei contratti, e così determinando l'integrale pagamento degli importi fatturati dalla ASP. Tale integrale pagamento è avvenuto finanche a seguito di irregolarità contestate dalla stessa commissione prefettizia.

Pur prescindendo dall'eventuale rinegoziazione delle convenzioni, a fronte delle segnalate irregolarità e considerato che le criticità contestate riguardano un lungo periodo di tempo, il corretto e diligente adempimento dei propri obblighi di servizio in qualità di dirigenti responsabili della corretta esecuzione dei contratti avrebbe imposto una puntuale attività di controllo e monitoraggio - del tutto mancata nonostante le plurime irregolarità segnalate dalla Asl, dai Carabinieri del NAS e dai Comuni interessati, nonché dalla stessa commissione prefettizia - e la tempestiva contestazione dell'inadeguatezza della prestazione erogata, con l'adozione delle conseguenti iniziative nella gestione del rapporto convenzionale, quali l'applicazione delle penali ed eventualmente dei previsti rimedi risolutivi, nonché la tempestiva ricerca di soluzioni idonee ad assicurare il servizio nelle forme e condizioni previste dalla vigente disciplina.

A causa di tali condotte, risulta all'evidenza che è stato fornito agli ospiti dei centri un trattamento di livello qualitativo non accettabile.

A nulla rileva il fatto che alcune delle carenze strutturali sono state parzialmente rimosse in corso di esecuzione in quanto, comunque, per un lungo periodo il servizio non è stato reso in maniera adeguata, senza che

l'Amministrazione sollevasse le dovute rimostranze.

Tali condotte sono caratterizzate dall'elemento soggettivo della colpa grave, essendo ravvisabile un'inescusabile negligenza e una grave trascuratezza nell'adempimento dei doveri d'ufficio, con l'omessa adozione di ogni utile iniziativa di controllo, contestazione o quant'altro necessario per assicurare la tutela dell'interesse affidato alla loro cura, tanto più che nel caso di specie si trattava di garantire accoglienza in situazione di particolare criticità.

7.3. Non può invece essere accolta la richiesta di condanna nei confronti del dott. Rinaldo Recchia.

Il convenuto era stato chiamato a rispondere a titolo di colpa grave, in qualità di dirigente responsabile del Servizio contabilità e gestione finanziaria della Prefettura (fino al 1° ottobre 2018, data del pensionamento), per aver sottoscritto, unitamente alle dirigenti dell'Area IV, i provvedimenti di liquidazione delle fatture emesse dalla ASP, omettendo negligenemente di rilevare il superamento dei tetti massimi di presenze stabiliti nelle convenzioni, nonché per aver sottoscritto le convenzioni con la ASP senza sollevare eccezioni o proporre approfondimenti istruttori, nonostante fosse informato delle problematiche che interessavano le strutture in esame.

Quanto alla sottoscrizione dei provvedimenti di liquidazione, deve escludersi sia l'illiceità della condotta sia la sussistenza della colpa grave. Il dott. Recchia, infatti, quale responsabile della liquidazione, era tenuto a determinare la somma dovuta alla ASP sulla base della documentazione atta a comprovare il relativo diritto. La sussistenza di tale diritto, con l'effettuazione delle verifiche circa la regolarità della prestazione svolta, atteneva tuttavia ad

	una precedente fase del procedimento, rimessa al dirigente competente alla	
	verifica della regolare esecuzione del contratto, individuato appunto nel	
	dirigente dell'Area IV e che, nella fattispecie, tale regolarità aveva attestato.	
	In considerazione della suddetta predeterminazione e divisione delle	
	attribuzioni senza dare luogo ad una sovrapposizione di competenze, nonché	
	dell'affidamento sulla legittimità e regolarità degli atti emanati da altri organi o	
	uffici, l'addebito nei suoi confronti non può essere condiviso.	
	Deve parimenti escludersi la sussistenza della colpa grave del	
	convenuto con riferimento alla sottoscrizione delle convenzioni tra la	
	Prefettura e la ASP, solo genericamente contestata nell'atto di citazione. In	
	proposito, risulta che il dott. Recchia ha sottoscritto solo alcune delle	
	convenzioni contestate (in particolare, le convenzioni stipulate il 12 ottobre	
	2016 e l'8 settembre 2017). Tali convenzioni prendevano atto delle valutazioni	
	effettuate dall'apposita commissione di gara o dalla commissione deputata a	
	verificare l'idoneità delle strutture. Né risulta provata la conoscenza da parte	
	del dott. Recchia della sussistenza delle criticità osservate.	
	8. Così delineato il quadro delle condotte riferibili a ciascuno dei	
	convenuti, occorre individuare e quantificare il danno complessivo cagionato	
	alla Prefettura, nonché il riparto tra i soggetti nei confronti dei quali è stata	
	riconosciuta la responsabilità.	
	8.1. Il danno, come già evidenziato, va individuato nel pagamento alla	
	ASP da parte della Prefettura dei corrispettivi per una prestazione resa in	
	modo inadeguato e non conforme allo <i>standard</i> dovuto, a causa di una	
	pluralità di inadempienze del soggetto gestore e ai mancati controlli dei	
	dirigenti della Prefettura.	
	- pag. 46 di 53 -	

	8.2. Ad avviso del Collegio sono infondate le eccezioni relative	
	all'assenza di idonea prova del danno da parte della Procura, non essendo	
	stata allegata copia dei pagamenti relativi all'intero periodo oggetto di	
	contestazione. Deve infatti considerarsi che le determine di pagamento, le	
	fatture e i prospetti relativi ai pagamenti effettuati nel periodo di interesse sono	
	stati prodotti agli atti del giudizio (cfr. allegato 5 dell'atto di citazione) e che	
	l'esistenza dei connessi provvedimenti di liquidazione e di pagamento non	
	costituiva <i>res controversa</i> , trattandosi di circostanza non contestata dai	
	convenuti.	
	Sono altresì prive di fondamento le eccezioni relative all'errata	
	determinazione del danno, in quanto la Procura avrebbe considerato le	
	somme corrisposte dalla Prefettura anche per le altre strutture di accoglienza,	
	non oggetto di contestazione. Infatti, il calcolo del danno è stato effettuato	
	conformemente ai criteri e parametri indicati nell'atto di citazione,	
	considerando le somme corrisposte alla ASP esclusivamente per le due	
	strutture interessate e applicando le percentuali di decurtazione indicate.	
	Né può ritenersi provata l'affermazione difensiva secondo la quale il	
	danno non si sarebbe verificato in quanto la ASP applicava la decurtazione	
	forfettaria del dieci per cento nelle fatture emesse. Infatti, come evidenziato	
	dalla Procura (cfr. allegato n. 5 all'atto di citazione), tale decurtazione era	
	seguita da integrazioni delle fatture stesse, così escludendo l'applicazione	
	effettiva dell'asserita riduzione.	
	8.3. Il danno è stato quantificato dalla Procura in via equitativa ai sensi	
	dell'art. 1226 c.c., individuandolo nel valore differenziale tra le prestazioni	
	remunerate e il loro effettivo valore in considerazione delle riscontrate	
	- pag. 47 di 53 -	

carenze, tenendo conto dei vantaggi conseguiti dalla Prefettura e dalla comunità. Detto valore differenziale è stato determinato prendendo a riferimento gli importi liquidati dal settembre 2014 al dicembre 2018 per l'ospitalità presso le due strutture in questione e calcolando una decurtazione del venti per cento per l'inidoneità della struttura e di un ulteriore venti per cento per i periodi nei quali è stato riscontrato il superamento del tetto massimo delle presenze. Ne è derivato un danno contestato pari a complessivi euro 575.465,39, di cui euro 393.302,04 riferiti alla struttura di Penne ed euro 182.163,35 a quella di Civitella Casanova.

Il Collegio ritiene che tale prospettazione possa essere solo parzialmente accolta, pervenendo ad una diversa quantificazione del danno.

È condivisibile la necessità di pervenire alla quantificazione in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., tenendo conto, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*, l. n. 20/1994, del fatto che, sebbene ad un livello inadeguato, un'attività di accoglienza è stata comunque fornita.

Ritiene il Collegio che le inadempienze avrebbero potuto essere sanzionate applicando fin dall'origine le penali convenzionalmente previste, quantificate in misura pari al dieci per cento dei compensi. Appare pertanto congruo determinare il danno conseguente alle contestate condotte nella misura pari a tali penali che avrebbero dovuto essere applicate. Detta percentuale deve essere ovviamente riferita alla somma relativa ai pagamenti effettuati nei periodi per i quali è stata esclusa la maturazione della prescrizione.

8.4. Sulla base di tutto quanto finora esposto, il danno nei confronti della ASP e del dott. Recubini deve essere quantificato in via equitativa nella

	somma di euro 160.144,00 (centosessantamilaquattrocentoquarantaquattro/00), pari	
	al dieci per cento degli importi totali fatturati dalla ASP e liquidati dalla	
	Prefettura per il periodo non soggetto a prescrizione (per un totale di euro	
	1.601.440,09, di cui 636.543,24 per la struttura di Civitella Casanova e	
	964.896,85 per la struttura di Penne). Detta somma è da intendersi già	
	comprensiva di rivalutazione monetaria. Su tale somma sono altresì dovuti gli	
	interessi legali dal deposito della presente sentenza fino al soddisfo.	
	Stante la caratterizzazione dolosa delle condotte, gli stessi sono	
	chiamati a rispondere per l'intera somma in solido tra loro.	
	8.5. In applicazione dell'art. 1, comma 1- <i>quater</i> , l. n. 20/1994 secondo il	
	quale “se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate	
	le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso”,	
	deve essere individuato il <i>quantum</i> della condanna nei confronti della dott.ssa	
	Di Cesare e della dott.ssa De Cesaris, chiamate a rispondere a titolo di colpa	
	grave, in via sussidiaria rispetto alla ASP e al dott. Recubini.	
	Ai fini dell'individuazione della parte di danno riferibile alla dott.ssa Di	
	Cesare, occorre considerare che la medesima dal 13 agosto 2016 è di fatto	
	cessata dal servizio quale dirigente dell'Area IV e, quindi, può essere	
	chiamata a rispondere solo per le condotte poste in essere fino a tale data, e	
	nei limiti dell'affermata prescrizione. Ne consegue che non può essere	
	chiamata a rispondere del danno relativo alla struttura di Civitella Casanova,	
	realizzato successivamente alla sua cessazione dal servizio. Con riferimento	
	al danno relativo alla struttura di Penne, è chiamata a rispondere del danno	
	derivante dalle liquidazioni effettuate in data 25 luglio 2016 (per un fatturato	
	di euro 49.092,84 e un danno di euro 4.909,28) e in data 31 agosto 2016 (per	
	- pag. 49 di 53 -	

un fatturato di euro 22.021,56 e un danno di euro 2.202,15) nelle quali risulta dalla medesima attestata la regolarità della prestazione della ASP. Del danno così individuato, pari a euro 7.111,43, considerato il suo apporto causale e la riconosciuta responsabilità della società e del suo titolare, la dott.ssa Di Cesare deve essere chiamata a rispondere in via sussidiaria della quota di un quarto, pari a euro 1.778,00 (millesettecentosettantotto/00).

Ai fini dell'individuazione della parte di danno riferibile alla dott.ssa De Cesaris, occorre considerare che la medesima, pur avendo assunto le funzioni di dirigente dell'Area IV in via esclusiva dal 29 giugno 2017 a seguito del pensionamento della dott.ssa Di Cesare è subentrata nelle relative funzioni almeno dal febbraio 2017, avendo attestato la regolarità delle prestazioni della ASP ai fini della liquidazione delle somme dovute. Deve invece escludersi la riferibilità alla dott.ssa De Cesaris del danno derivante dalle somme liquidate alla ASP il 4 e il 23 novembre 2016, per le quali la relativa dichiarazione di regolarità risulta resa da altro dirigente non convenuto nel presente giudizio. Ne consegue che è chiamata a rispondere del danno relativo alla struttura di Civitella Casanova (per un fatturato di euro 636.543,24 e un danno di euro 63.654,32) e, con riguardo alla struttura di Penne, del danno derivante dalle liquidazioni effettuate dal 3 febbraio 2017 in poi (per un fatturato di euro 821.985,25 e un danno di euro 82.198,52). Quindi, considerato il suo apporto causale e la riconosciuta responsabilità della società e del suo titolare, del danno così individuato, pari a euro 145.852,84, la dott.ssa De Cesaris deve rispondere in via sussidiaria della quota di un quarto, pari a euro 36.463,00 (trentaseimilaquattrocentosessantatre/00).

9. Da ultimo occorre pronunciare sulle spese del presente giudizio.

	Con riferimento ai convenuti ASP, dott. Recubini, dott.ssa Di Cesare e	
	dott.ssa De Cesaris, le spese del giudizio, da versare allo Stato, seguono la	
	soccombenza e sono liquidate con separata nota a cura della Segreteria in	
	applicazione dell'art. 31, comma 5, c.g.c.	
	Per il dott. Recchia, all'esclusione della responsabilità per carenza dei	
	relativi elementi costitutivi consegue la liquidazione delle spese processuali,	
	con onere a carico dell'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 31,	
	comma 2, c.g.c. . In considerazione della complessità e del valore del giudizio,	
	nonché delle fasi nelle quali il giudizio si è svolto, le spese sono liquidate in	
	euro 3.150,00, oltre oneri fiscali e previdenziali secondo legge.	
	P.Q.M.	
	- condanna la Azienda pubblica di servizi alla persona della Provincia di	
	Pescara e il dott. Dario Recubini, in solido tra loro, al pagamento della somma	
	di euro 160.144,00 (centosessantamilaquattrocentoquarantaquattro/00), già	
	comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della	
	presente sentenza fino al soddisfo;	
	- condanna la dott.ssa Maria Di Cesare, in via sussidiaria, al pagamento	
	della somma di euro 1.778,00 (millesettecentosettantotto/00), già	
	comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della	
	presente sentenza fino al soddisfo;	
	- condanna la dott.ssa Ida De Cesaris, in via sussidiaria, al pagamento	
	della somma di euro 36.463,00 (trentaseimilaquattrocentosessantatre/00), già	
	comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dal deposito della	
	presente sentenza fino al soddisfo;	
	- respinge la richiesta di condanna nei confronti del dott. Rinaldo Recchia	
	- pag. 51 di 53 -	

	e liquida il compenso spettante alla sua difesa nell'importo di euro 3.150,00	
	(tremilacentocinquanta/00), da maggiorarsi di oneri fiscali e previdenziali	
	secondo legge, con onere a carico della Prefettura di Pescara;	
	- le spese del giudizio da versare allo Stato, liquidate con separata nota	
	a cura della Segreteria, gravano sui convenuti soccombenti.	
	Così deciso in L'Aquila, nelle camere di consiglio del 6 giugno 2023, 24 ottobre	
	2023 e 6 febbraio 2024.	
	Il giudice estensoreIl Presidente	
	(Paola Lo Giudice)(Mario Nispi Landi)	
	f.to digitalmentef.to digitalmente	
	Depositato in segreteria il 24/04/24	
	Il Direttore della segreteria	
	f.to Dott.ssa Antonella Lanzi	
	La Corte dei conti	
	Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo	
	Giudizio N. 20497/R.	
	Nota delle spese liquidate ai sensi del “Codice della giustizia contabile”, art. 31,	
	comma 5, con nota a margine della suesesa sentenza di condanna pronunciata	
	dalla Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo nel giudizio promosso	
	dal Procuratore regionale, contro:	
	Azienda pubblica di servizi alla persona della Provincia di Pescara,	
	Dario Recubini, Maria Di Cesare , Ida De Cesaris, Rinaldo Recchia.	
	FogliImporto	
	- pag. 52 di 53 -	

