

		Sent. n. 61/2024/R	
		REPUBBLICA ITALIANA	
		IN NOME DEL POPOLO ITALIANO	
		LA CORTE DEI CONTI	
		SEZIONE GIURISDIZIONALE	
		PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	
		composta dai seguenti magistrati:	
	Antonio NENNA	Presidente f.f.	
	Marco CATALANO	Consigliere	
	Andrea GIORDANO	Referendario relatore	
		ha pronunciato la seguente	
		SENTENZA	
		nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 46071 proposto a istanza del	
		Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione	
		Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di SOCIETÀ VIVERE QUI	
		COOPERATIVA SOCIALE A R.L. ONLUS, ATONGNI KUMA Thomas,	
		DJOUM Nathalie Beatrice, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Elisabetta	
		Buranello e dall'Avv. Stefano Scafiti; LOMBARDELLI Eva Rosa, rappresentata	
		e difesa dall'Avv. Fabio Monaldi; MARZOLA Valentina, rappresentata e difesa	
		dall'Avv. Riccardo Venturi	
		Visto l'atto di citazione;	
		Visti gli altri atti e documenti di causa;	
		Uditi nella pubblica udienza del giorno 8 maggio 2024 il relatore Ref. Andrea	
		Giordano; il Pubblico Ministero nella persona del P.R. Claudio Chiarenza;	
		l'Avv. Elisabetta Buranello per Società Vivere qui Cooperativa sociale a r.l.	
		Onlus, Atongni Kuma Thomas, Djoum Nathalie Beatrice; l'Avv. Giuliano	
			1

Onorati, in sostituzione dell'Avv. Fabio Monaldi per Eva Rosa Lombardelli

FATTO

Con atto di citazione ex art. 86 c.g.c., la Procura Contabile ha citato in giudizio la Società Vivere qui Cooperativa sociale a r.l. Onlus, Atongni Kuma Thomas, Djoum Nathalie Beatrice, Lombardelli Eva Rosa e Marzola Valentina, per sentirli condannare:

- la Società e i Signori Atongni Kuma e Djoum, in solido tra loro, a pagare, in favore del Ministero dell'Interno, l'importo di € 407.291,17, ovvero quanto ritenuto di giustizia;

- la Società e i Signori Atongni Kuma, Djoum e Lombardelli in via principale e in solido tra loro (e la dottoressa Marzola in via successiva e sussidiaria) a pagare, in favore del Ministero dell'Interno, la somma di € 10.116,32, ovvero quanto ritenuto di giustizia; il tutto con rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

In particolare, secondo la prospettazione attorea, da un articolo apparso sulla stampa locale nel febbraio 2021, la Procura avrebbe appreso la notizia di una indagine della Guardia di Finanza relativa alla gestione irregolare dei fondi pubblici destinati all'accoglienza e all'assistenza dei migranti da parte di una Cooperativa sociale del ferrarese.

Come sarebbe emerso dagli atti, la Cooperativa sociale Vivere Qui Onlus sarebbe entrata a far parte del raggruppamento temporaneo istituito dall'Azienda dei Servizi alla Persona di Ferrara con altri soggetti privati (*no profit*) al fine di assicurare, per conto della Prefettura di Ferrara, impiegando risorse provenienti dal bilancio statale, i servizi di accoglienza e assistenza dei richiedenti protezione internazionale collocati nella provincia di competenza.

Sent. n. 61/2024/R

Con l'annotazione di polizia erariale del giorno 8 marzo 2021, la Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Ferrara, avrebbe segnalato condotte distrattive e appropriative di risorse pubbliche riferibili al Presidente e al Vice Presidente della Cooperativa sociale Vivere Qui.

In particolare, Atongni Kuma e Djoum, rispettivamente Presidente e Vice Presidente della Cooperativa, in concorso tra loro, avrebbero prelevato denaro dai conti della stessa Cooperativa (su cui sarebbero transitati i fondi per l'assistenza dei migranti assegnati alla detta Cooperativa dall'ASP di Ferrara), per compiere spese prive di qualsivoglia giustificazione e/o spese personali estranee alla realizzazione del programma di accoglienza e assistenza dei cittadini richiedenti protezione internazionale, omettendo fraudolentemente di stornarle da quelle oggetto di fatturazione.

I suddetti avrebbero tratto in errore l'ASP e la Prefettura di Ferrara, inducendole a corrispondere alla predetta Cooperativa, in sede di liquidazione delle fatture, cifre maggiori rispetto a quelle effettivamente spettanti o, in sede di verifiche, a ritenere legittime e dovute le erogazioni precedentemente disposte per l'intero ammontare, quando invece parte di quelle sarebbe stata di fatto sottratta alle finalità pubblicistiche che si sarebbero dovute perseguire.

Per tale via, i Signori Atongni Kuma e Djoum avrebbero illecitamente conseguito un profitto pari a complessivi € 407.291,27.

Le condotte distrattive e appropriative di risorse pubbliche sarebbero andate a detrimento delle finalità per le quali sarebbero state erogate.

Inoltre, sempre secondo l'attorea prospettazione, i Signori Atongni Kuma e Djoum, Presidente e Vice Presidente della Cooperativa, unitamente alla Signora Lombardelli (Consigliere di amministrazione della Società), mediante

la falsa compilazione e/o l'alterazione dei registri delle presenze, al fine di massimizzare i ricavi della Cooperativa, avrebbero attestato falsamente il numero dei cittadini extracomunitari effettivamente presenti giornalmente nelle strutture abitative gestite, rendendo inattendibili le risultanze.

I detti amministratori della Cooperativa avrebbero, in tal modo, tratto in errore l'ASP di Ferrara, inducendola a disporre indebitamente l'erogazione di somme per l'accoglienza e l'assistenza dei cittadini extracomunitari richiedenti protezione internazionale per un importo non inferiore a € 10.116,32.

Ricorrerebbero, rispetto alla Cooperativa e ai di lei Presidente e Vice Presidente, i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile per il danno erariale subito dal Ministero dell'Interno in conseguenza della mancata o comunque carente realizzazione del programma pubblico di assistenza ai richiedenti protezione internazionale nella Provincia di Ferrara, per come dedotto in citazione.

Pure sussisterebbero i presupposti per l'iscrizione ai suddetti, nonché alle signore Lombardelli (Consigliere di amministrazione) e Marzola (funzionario dell'ASP di Ferrara), dell'ulteriore danno conseguente alla illecita percezione, da parte della Cooperativa, di corrispettivi per gli appalti eseguiti in misura superiore a quanto spettante; corrispettivi liquidati dall'ASP di Ferrara impiegando fondi rinvenienti dal Ministero dell'Interno per la realizzazione del programma di assistenza.

Si sono costituiti in giudizio la Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice, con il patrocinio degli Avv.ti Elisabetta Buranello e Stefano Scafidi.

In fatto, hanno ripercorso il giudizio promosso dalla Procura Regionale, dando

Sent. n. 61/2024/R

quindi, conto della posizione dei singoli convenuti; della gestione del servizio di accoglienza nella vigenza della Convenzione Prefettura-ASP del 5.5.2014; della gestione del servizio di accoglienza a partire dalla metà del 2015, nonché del Protocollo di Intesa del 27.4.2015, della Convenzione Prefettura-ASP del 28.5.2015 e dei contratti di appalto stipulati dall'ASP per la fornitura del servizio.

In diritto, oltre a chiedere la sospensione del presente giudizio ex art. 106 c.g.c., hanno eccepito: il difetto di giurisdizione di questa Corte relativamente ai fatti contestati agli odierni convenuti; l'inammissibilità dell'azione risarcitoria siccome già promossa innanzi al Giudice ordinario; la prescrizione estintiva; la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 87 c.g.c.; l'insussistenza e il difetto di prova degli elementi costitutivi della responsabilità invocata.

Quanto ai profili di giurisdizione (pagg. 20 ss. della comparsa), in primo luogo, secondo i convenuti, difetterebbe la natura pubblica delle somme di cui si sarebbe contestata la irregolare gestione.

Risulterebbe errato l'inquadramento prospettato dalla Procura regionale, che andrebbe respinto alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale che avrebbe portato, nel procedimento penale, alla definitiva esclusione della ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 314 c.p. inizialmente contestata.

Inoltre, la tesi della Procura si baserebbe su una ricostruzione del tutto approssimativa e unidirezionale in merito all'apprezzamento degli elementi di fatto e diritto che varrebbero a qualificare il rapporto intercorrente tra l'ASP di Ferrara e la Cooperativa.

Quest'ultima si atteggierebbe a soggetto privato estraneo alla Pubblica Amministrazione.

Sent. n. 61/2024/R

Nella propria qualità di operatore economico, sarebbe venuta in contatto con l'Amministrazione in forza di rapporti di natura puramente contrattuale, nell'ambito dei quali avrebbe assunto l'obbligo di eseguire prestazioni consistenti nella fornitura di beni e servizi dietro il pagamento di un corrispettivo.

E, pur volendosi prescindere dal dato formale della riconduzione della relazione tra la Cooperativa e l'ASP all'ambito degli ordinari contratti di appalto, comunque mancherebbe l'elemento essenziale dell'investitura della Cooperativa di una funzione pubblicistica, comportante il suo inserimento nella struttura organizzativa dell'ASP Ferrara con effetto sostanzialmente sostitutivo delle valutazioni e delle decisioni di quest'ultima in ordine alle scelte di gestione del servizio di accoglienza e dei correlati obblighi e adempimenti nei confronti del Ministero dell'Interno e della Prefettura, di cui sarebbe rimasta sempre unica ed esclusiva titolare e responsabile l'ASP di Ferrara.

Le prestazioni contrattuali richieste dall'ASP ai propri appaltatori non avrebbero comportato alcun esercizio di potestà pubblicistiche da parte dei medesimi, né il vincolo, per gli stessi, a perseguire l'interesse pubblico proprio dell'Amministrazione.

Tale vincolo sarebbe sempre rimasto in carico all'ASP e alla sua facoltà di ingerirsi nell'esecuzione delle prestazioni attraverso i poteri di controllo e vigilanza sui propri contraenti onde verificare che fossero garantiti gli *standard* di qualità del servizio fissati nei capitolati.

La progettazione e programmazione del servizio di accoglienza sarebbero integralmente in capo alla Prefettura e all'ASP, cui sarebbe spettata l'individuazione stessa delle strutture di accoglienza e la loro messa a

disposizione degli appaltatori; l'assegnazione dei richiedenti protezione internazionale alle singole strutture di accoglienza sarebbe funzione di esclusiva spettanza della Prefettura, anche per i connessi profili di ordine pubblico; mentre la convenzione Prefettura-ASP avrebbe posto in capo all'ASP l'obbligo di trasmettere quotidianamente all'Ufficio Immigrazione della Prefettura l'elenco degli ospiti effettivamente presenti, il capitolato speciale avrebbe richiesto all'appaltatore solo di documentare le presenze giornaliere per una finalità puramente contabile, ovvero ai fini del riconoscimento del corrispettivo e della conseguente fatturazione.

La funzione di ordine pubblico, con i connessi obblighi di comunicazione alla Prefettura, sarebbe rimasta integralmente in capo all'ASP, che vi avrebbe provveduto utilizzando sì informazioni recepite dall'appaltatore, ma da quest'ultimo fornite per finalità esclusivamente contrattuali e di fatturazione, e non per effetto di una peculiare traslazione di funzioni pubblicistiche in capo all'operatore economico.

Il presente giudizio avrebbe a oggetto *“una pretesa meramente privatistica fondata sulla prospettazione, a tutto concedere, di un inadempimento contrattuale”* (pag. 30 della comparsa), con la conseguenza che il pregiudizio rimarrebbe nel perimetro di valutazione della sola giurisdizione ordinaria.

Quanto detto troverebbe conferma nel fatto che il Ministero dell'Interno e l'ASP si siano costituiti parte civile nel parallelo procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Ferrara, allegando il medesimo pregiudizio fatto valere in questa sede, e così determinando un'inammissibilità della citazione per violazione del principio del *“ne bis in idem”*.

Sempre in via preliminare, i convenuti hanno formulato eccezione di

prescrizione (pagg. 31-32 della comparsa).

Dato il dettato dell'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, il diritto al risarcimento del danno si prescriverebbe in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data dell'avvenuta verifica del fatto dannoso; nel caso di specie, con riferimento ai prelevamenti asseritamente destinati a scopi non istituzionali e, dunque, sottratti all'impiego per la realizzazione del servizio, il danno si sarebbe prescritto alla scadenza del quinquennio decorrente dalla data di ciascun prelevamento contestato, anteriore alla data del 21.10.2017.

Le parti hanno, quindi, invocato la nullità dell'atto di citazione per presunta violazione dell'art. 87 c.g.c. (pagg. 32-33 della comparsa).

In particolare, mentre, in sede di invito a dedurre, la contestazione del danno si sarebbe basata sulla "*distrazione*" ed "*appropriazione*" di risorse pubbliche, la citazione avrebbe seguito una diversa impostazione, facendo leva su un'ipotesi di presunto "*danno da disservizio*", per avere i convenuti determinato un minore o non corretto rendimento della spesa sostenuta dalla p.a..

Detto presunto *revirement* avrebbe vulnerato le prerogative difensive delle parti convenute.

Queste ultime hanno, quindi, articolato un'istanza di sospensione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.p.c. (pagg. 33-34 della comparsa).

Le contestazioni rivolte ai convenuti si baserebbero su fatti e circostanze in corso di accertamento nell'ambito del dibattimento penale; il processo contabile dovrebbe, dunque, essere sospeso, in ragione della ritenuta pregiudizialità del riferito processo penale.

Nel merito, la Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom

Sent. n. 61/2024/R

Nathalie Beatrice hanno dedotto in punto di insussistenza e, comunque, di omessa prova degli elementi costitutivi dell'illecito contabile.

Con particolare riferimento alla condotta, hanno distinto la contestazione relativa alla irregolare gestione dei fondi pubblici destinati all'accoglienza (pagg. 34-47 della comparsa) da quella inerente alla supposta falsificazione dei firmari di presenza (pagg. 47-49).

Quanto al primo contegno, e con particolare riferimento all'importo di € 354.512,00, mancherebbe prova che si tratti di denari utilizzati per scopi tali da esulare dal progetto di accoglienza CAS.

La tecnica investigativa si sarebbe limitata a effettuare una sommatoria dei prelievi fatti negli anni allo sportello della banca senza verifiche a valle in punto di costi sostenuti dalla Cooperativa nello stesso periodo.

L'ammontare andrebbe rapportato al giro di affari della Cooperativa, cui sarebbe stata affidata la gestione di una serie di strutture di accoglienza per una capienza media di circa quaranta persone.

La possibilità di erogazione di somme di denaro contante avrebbe risposto a una precisa esigenza di efficienza del servizio.

Ciò troverebbe conferma nei manuali operativi e nelle testimonianze dei Signori Dalfreddo, Nganshiu Success Kalu, Osamwonyi Omoruyi e Samuel Monday.

Almeno sino alla fine del 2017, data di emanazione del c.d. Decreto Minniti, non vi sarebbe stato alcun obbligo di rendicontare a valle delle dazioni la destinazione delle somme; come non vi sarebbe stato l'obbligo di allegare fatture di spese per gli approvvigionamenti e le forniture.

Quanto detto varrebbe, secondo i convenuti, anche con riguardo all'ulteriore

somma di € 52.779,17, relativa a *“spese personali”* effettuate dagli ex amministratori.

Nel riconoscere che non si sarebbe trattato di un *“metodo ortodosso di gestione del patrimonio della Cooperativa”* (pag. 42 della comparsa), consterebbe la traccia di numerosi versamenti in denaro provenienti dai conti personali delle parti in favore di quelli della Cooperativa; cosa che integrerebbe indice sintomatico del fatto che, a causa dei *“ritardi gravissimi con cui l’ASP provvedeva al pagamento delle fatture per servizi già resi”* (pag. 42), la Cooperativa sarebbe stata finanziata anche con denari personali dei convenuti stessi.

In ogni caso, considerata la ritenuta esiguità degli importi, la loro utilizzazione a fini personali sarebbe del tutto incompatibile con un *“intento predatorio nei confronti della pubblica amministrazione”* (pag. 43); peraltro, come già significato dai convenuti, le somme corrisposte dall’ASP alla Cooperativa, quale remunerazione del servizio, sarebbero entrate, al momento della dazione, nel patrimonio della Cooperativa stessa, perdendo definitivamente il loro rilievo pubblicistico anche con riferimento alla loro successiva destinazione.

A ulteriore suffragio delle tesi esposte, le parti hanno richiamato le dichiarazioni rese dai Signori Samaritani e Dalfreddo.

Con specifico riguardo alla contestazione inerente alla supposta falsificazione dei firmari di presenza, emergerebbe la ritenuta irrisorietà dell’ammontare rispetto alla grandezza dell’appalto.

Rileverebbero, quindi, l’avvenuta archiviazione, in relazione all’addebito in questione, della posizione del Dalfreddo e l’intervenuta assoluzione della

Marzola.

Come sarebbe emerso dall'audizione del Dalfreddo, l'effettiva presenza degli ospiti nella struttura non dipenderebbe dal firmario, bensì *“dal fatto “genetico” del collocamento del singolo ospite presso la tale struttura, collocamento “comandato” dalla Prefettura”* (pag. 47 della comparsa).

Vi sarebbe, inoltre, stata la comunicazione quotidiana delle presenze, sempre attraverso l'ASP; e i firmari avrebbero avuto lo scopo di consentire la verifica in ordine agli eventuali allontanamenti temporanei o ai più radicali abbandoni della struttura.

Dagli atti penali sarebbe, peraltro, emersa la fattiva collaborazione, in materia, dei funzionari dell'ASP.

I convenuti hanno, altresì, eccepito la mancata prova del danno erariale (specie in ragione del difetto di dimostrazione delle presunte gravissime carenze organizzative contestate dalla Procura e invero mai contestate dagli Enti preposti ai periodici controlli); del nesso di causalità tra l'utilizzo dei corrispettivi per scopi non istituzionali e il mancato espletamento del servizio; nonché dell'elemento psicologico, asseritamente inesistente alla luce della supposta convinzione dei convenuti in ordine alla natura del denaro ricevuto, mera remunerazione per il servizio svolto (pagg. 49-54 della comparsa).

Hanno, infine, in via del tutto subordinata, invocato il potere riduttivo dell'addebito di questa Corte (pagg. 54-55 della comparsa), in forza delle seguenti circostanze:

- nessuno degli enti pubblici coinvolti avrebbe comunicato o imposto la natura vincolata e funzionale degli importi corrisposti per l'espletamento del servizio, né in tal senso avrebbero deposto i contratti sottoscritti;

Sent. n. 61/2024/R

- i soggetti convenuti non sarebbero mai stati destinatari di alcuna contestazione in ordine alla regolare esecuzione delle prestazioni contrattuali da parte della stazione appaltante e nei confronti dei medesimi non sarebbe mai stata avviata alcuna formale procedura volta a dare luogo allo scioglimento del contratto;

- andrebbe valorizzata l'*utilitas* che comunque l'Amministrazione avrebbe tratto dall'espletamento del servizio a costi che sarebbero stati integralmente sostenuti dalla Cooperativa.

Hanno concluso chiedendo la sospensione del giudizio ex art. 106 c.g.c.; la declaratoria di difetto di giurisdizione di questa Corte; l'inammissibilità dell'azione di responsabilità per avvenuta violazione del principio del *ne bis in idem*; la nullità dell'atto di citazione in relazione all'art. 87 c.g.c.; l'inammissibilità dell'atto di citazione in relazione al decorso del termine prescrizione; nel merito, il rigetto della domanda e/o l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Si è costituita in giudizio Lombardelli Eva Rosa, con il patrocinio dell'Avv. Fabio Monaldi.

In via preliminare, ha chiesto la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del pendente processo penale.

In particolare, secondo la prospettazione di parte, la vicenda avrebbe costituito oggetto dell'attività di indagine espletata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ferrara; gli addebiti formulati in sede penale risulterebbero essere stati assunti a presupposto della contestazione del danno erariale e l'ipotesi di reato si starebbe dimostrando "*piuttosto inconsistente sia sul piano oggettivo che sul piano soggettivo*" (pag. 5 della

comparsa), in ragione della disposta archiviazione nei confronti del funzionario

ASP Dalfreddo e dell'avvenuta pronuncia di assoluzione *“perché il fatto non*

sussiste” nei confronti della dott.ssa Marzola e del dott. Martorano,

quest'ultimo funzionario di Prefettura.

La ritenuta infondatezza dell'accusa penale renderebbe priva di fondamento

anche l'azione erariale.

Si appaleserebbe, pertanto, doverosa la sospensione del presente giudizio in

attesa di un accertamento incontrovertibile sulla qualifica di amministratore di

fatto della Lombardelli, che, secondo l'impostazione della Procura, avrebbe

concorso all'alterazione dei registri delle presenze.

Nel merito, ha dedotto l'infondatezza del contestato addebito erariale, in

ragione della peculiare posizione della Lombardelli nella vicenda controversa.

Secondo la parte, a prescindere dall'incongruenza di un'ipotesi di reato e di

un presunto danno erariale di poco più di € 10.000,00, a fronte di un appalto

di quasi un milione e mezzo, la stessa ricostruzione della Pubblica Accusa

risulterebbe *“totalmente minata dalle risultanze processuali fino ad ora*

acquisite” (pag. 8 della comparsa).

L'ipotesi di partenza della Procura di Ferrara, fondata sulla imprescindibile e

fondamentale collaborazione dei funzionari dell'ASP, sarebbe emersa come

priva di sostegno fattuale e giuridico.

Alcun addebito sarebbe contestabile alla Lombardelli, ora che è stata

archiviata la posizione del dott. Dalfreddo ed è stata assolta, per insussistenza

del fatto, la dott.ssa Marzola.

A giudizio della Lombardelli, la Procura erariale non avrebbe acquisito alcun

elemento istruttorio ulteriore, essendosi limitata ad aderire alle affermazioni

della Guardia di Finanza.

Sul piano del contributo soggettivo, non si ravviserebbe la responsabilità della sig.ra Lombardelli, che apparirebbe collegata non a una condotta materiale di coautore del reato, ma, da un lato, alla qualifica di consigliere di amministrazione della Cooperativa e, dall'altro, a un ruolo di amministratore di fatto.

La parte non avrebbe, invece, svolto alcun formale ruolo di gestione, essendo stata un mero consigliere di amministrazione per meno di tre mesi, senza delega né potere di direzione o accesso a conti correnti.

Ai fini dell'attribuzione della qualifica di amministratore di fatto, occorrerebbe l'esercizio – continuativo, significativo e non meramente episodico od occasionale – di tutti i poteri tipici inerenti alla qualifica o funzione.

Risulterebbero, in particolare, assenti gli indici del conferimento di deleghe in fondamentali settori dell'attività di impresa, della diretta partecipazione alla gestione della vita societaria, della costante assenza dell'amministratore di diritto, della mancata conoscenza di quest'ultimo da parte dei dipendenti.

Ha, quindi, contestato la quantificazione del danno erariale, siccome fondato su elementi non verificabili.

In particolare, non si comprenderebbe come possa stimarsi il pregiudizio sulla base di evidenze investigative, solo affermate ma invero del tutto inesistenti, e la cui attendibilità sarebbe minata dalla stessa ammissione, compiuta dalla Procura, in ordine all'impossibilità di un puntuale riscontro dei danni.

Questi ultimi non risulterebbero accertati né in relazione alla quantificazione concreta, né al periodo in cui potesse essere imputabile, in tutto o in parte, alla convenuta, bensì ipotizzato sulla scorta di elementi non riscontrabili.

Ha, infine, dedotto in punto di omesso assolvimento dell'onere probatorio gravante sulla Procura contabile.

Difetterebbe la prova di alcuna condotta materiale di alterazione o falsificazione dei registri delle presenze, tanto quanto del presunto ruolo di amministratore di fatto della Lombardelli e dell'asserito danno.

La convenuta ha, infine, in questi termini articolato le proprie conclusioni:

“in via preliminare di rito: disporre l'immediata sospensione del giudizio in attesa della definizione del procedimento penale pendente avanti al Tribunale di Ferrara n. 2620/2018 MOD 21 N.R.; [...] in via principale nel merito: respingere la domanda perché totalmente infondata in fatto e in diritto e da ritenersi comunque non provata” (pagg. 14-15 della comparsa).

Si è costituita in giudizio Marzola Valentina, con il patrocinio dell'Avv. Riccardo Venturi.

Ha eccepito l'infondatezza del contestato addebito, in ragione della posizione lavorativa della Marzola, del quadro normativo e regolamentare di riferimento, delle procedure in concreto espletate dall'Ufficio immigrazione, delle intercettazioni telefoniche.

Più segnatamente, secondo parte convenuta, quest'ultima non avrebbe, anzitutto, ricevuto la *“contestazione”* inviata dalla Procura Regionale; cosa che le avrebbe impedito di fornire deduzioni difensive (in assenza della destinataria, sarebbe stato lasciato avviso, *“evidentemente smarrito da altri e mai consegnato”* alla Marzola – pag. 1 della comparsa).

Sarebbe, in ogni caso, intervenuta la decisione n. 238/2023, pronunciata dal G.U.P. presso il Tribunale di Ferrara, che avrebbe assolto la Marzola con la formula più ampia di insussistenza del fatto.

Sent. n. 61/2024/R

Le intercettazioni telefoniche sarebbero state dichiarate inutilizzabili, siccome illegittimamente disposte e acquisite, e il reato non sussisterebbe, avendo le difese fornito finanche documentale prova contraria; lo stesso P.M. avrebbe chiesto l'assoluzione della Marzola e del coimputato Martorano – cosa che indurrebbe a ritenere, ad avviso della parte, che la pubblica accusa non graverà il *decisum*.

La dott.ssa Marzola non avrebbe commesso alcun reato né posto in essere contegni in alcun modo causativi di danno erariale.

Tutte le richieste di misura cautelare, avanzate dal P.M., sarebbero state respinte.

Il G.I.P. di Ferrara, con ordinanza del 15 novembre 2019, avrebbe rigettato la richiesta di applicazione della misura cautelare, ritenendo il quadro indiziario a carico della Marzola e di altri insufficiente a dimostrare una dolosa violazione delle norme di legge e di regolamento individuate nel capo di imputazione.

All'esito dell'impugnazione del Pubblico Ministero, il Tribunale della Libertà di Bologna avrebbe rigettato l'appello del primo, confermando l'ordinanza del GIP di Ferrara.

La vicenda si sarebbe, come detto, conclusa, con la richiamata sentenza assolutoria nei confronti della dott.ssa Marzola.

Parte convenuta ha, quindi, riproposto le argomentazioni difensive già sviluppate in sede penale.

Dopo un richiamo alla posizione lavorativa della Marzola, psicologa e lavoratrice interinale presso l'ASP Ferrara – prima assunta dall'Agenzia per il lavoro GI.Group, quindi alle dipendenze dell'APL Tempi Moderni, che la avrebbe destinata ancora all'ASP Ferrara – sino alla definitiva estinzione del

rapporto in data 31.12.2019 (dovuta, quest'ultima, secondo la prospettazione di parte, alla *"infondata indagine penale, pubblicizzata dagli inquirenti"* – pag. 4 della comparsa), la convenuta ha dato conto del quadro normativo/regolamentare di riferimento.

Dopo aver premesso che la Marzola non era dipendente di ASP Ferrara ma di Tempi Moderni, ha evidenziato che le attività di controllo e monitoraggio circa la gestione delle strutture di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale sarebbe, in via esclusiva, spettata alle Prefetture, quali Uffici Territoriali del Governo.

La materia dell'accoglienza dei migranti sarebbe sostanzialmente sconosciuta, non solo alla Marzola; la formazione del personale addetto sarebbe avvenuta di fatto, *"sul campo"*, giorno per giorno.

Gli strumenti di cui l'ASP si era dotata per una corretta gestione delle proprie funzioni sarebbero stati il frutto dell'esperienza quotidiana, nonché delle direttive della Prefettura; tutti gli organi dell'ASP sarebbero sempre stati a conoscenza delle attività della Marzola, quale coordinatrice dell'Ufficio immigrazione.

L'ASP si sarebbe impegnata a garantire il monitoraggio delle presenze secondo le modalità dettate dall'Ufficio immigrazione della Prefettura.

Come emergerebbe dal verbale della riunione tenutasi in Prefettura il 30 gennaio 2018, come da disposizioni del Prefetto, le ispezioni sarebbero state annunciate ai gestori solo a ridosso delle stesse.

Quanto detto troverebbe ulteriori conferme nel verbale della riunione del 7.3.2018, relativa al *"tavolo migranti"*, e nella e-mail del 15.6.2017, con la funzionaria della Prefettura Mara Maselli che avrebbe preavvertito la Marzola

Sent. n. 61/2024/R

che il 22.6.2017 sarebbero riprese le ispezioni, con l'indicazione delle strutture e dell'orario di inizio.

L'unica differenza, dopo l'avvento del Prefetto Campanaro, sarebbe stata rappresentata dal fatto che la Prefettura non preannunciava più le ispezioni via *e-mail* alcuni giorni prima, bensì con una telefonata del giorno immediatamente precedente.

Solo all'inizio del 2019, la Prefettura avrebbe proposto un modello di registro presenze che avrebbe dovuto essere diffuso tra i vari enti gestori e utilizzato da tutti.

La parte si è, quindi, soffermata con dettaglio sulle modalità di svolgimento in concreto delle procedure, ribadendo la non efficacia dei firmari – da soli considerati – a far prova della presenza/assenza dei beneficiari e l'esistenza di *“un sistema di controlli all'insegna del work in progress, estremamente farraginoso”* (pag. 11 della comparsa), e sulle intercettazioni telefoniche, dalle quali sarebbe chiaramente emerso che la Prefettura voleva che l'ASP avvisasse tutti gli enti gestori del fatto che le ispezioni sarebbero state effettuate il giorno successivo a quello dell'avviso.

Ha concluso chiedendo che la domanda venga respinta, con vittoria di spese.

All'udienza del giorno 5 luglio 2023 le parti hanno ribadito le rispettive eccezioni e difese.

Con ordinanza n. 23/2023 del 12 luglio 2023 il Collegio ha onerato:

- la convenuta Marzola al deposito della sentenza n. 238/2023, emessa dal GUP presso il Tribunale di Ferrara, completa delle motivazioni;

- i convenuti Società Vivere qui Cooperativa sociale a r.l., Atongni, Djoum e Lombardelli a documentare lo stato del pendente processo penale (RGNR

2620/2018).

In data 28 agosto 2023 la convenuta Marzola ha provveduto al deposito della citata pronuncia n. 238/2023, completa delle motivazioni.

In data 21 settembre 2023 i convenuti Società Vivere qui Cooperativa sociale a r.l., Atongni e Djoum hanno depositato:

- il verbale dell'udienza penale del giorno 11.9.2023;

- il verbale dell'udienza penale del giorno 18.9.2023;

- l'ordinanza del giorno 18.9.2023;

- le liste testi depositate in sede penale.

All'udienza del giorno 11 ottobre 2023 il S.P.G. ha precisato che, all'esito dei prefati adempimenti, non sarebbero emersi fatti nuovi tali da indurre alla modifica delle conclusioni rassegnate in citazione; ha, segnatamente, confermato la sussistenza del danno erariale, per come già prospettato in atti. Per i convenuti, hanno preso la parola i rispettivi difensori, che hanno precisato le conclusioni riportandosi agli scritti difensivi già *ex actis*.

Con ordinanza n. 35/2023 del giorno 11 dicembre 2023, il Collegio, rilevato che, dal verbale del 18 settembre 2023, emergeva la prossima acquisizione di apposita relazione peritale da parte del dott. Flavio Caroli, inerente alla trascrizione delle intercettazioni, e l'altrettanto prossimo esame del perito, ha ritenuto opportuno integrare la piattaforma probatoria con l'acquisizione di essa perizia, del verbale inerente all'esame del perito e della trascrizione delle conversazioni richieste dalle parti.

Il Collegio ha, altresì, chiesto un aggiornamento sugli sviluppi, anche successivi al previsto esame del perito, del giudizio penale recante RGNR 2620/2018 (Tribunale penale di Ferrara).

I convenuti hanno provveduto al rituale deposito della perizia, del verbale inerente all'esame del perito e della trascrizione delle conversazioni; hanno, inoltre, documentato gli sviluppi del processo penale.

All'udienza del giorno 8 maggio 2024 le parti si sono riportate ai rispettivi atti, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

DIRITTO

Dato l'*ordo quaestionum* di cui agli artt. 276 c.p.c. e 101, comma 2, c.g.c., è d'uopo scrutinare l'istanza di sospensione del processo contabile, in attesa della definizione del giudizio penale, formulata dai convenuti nelle rispettive comparse di costituzione e risposta.

Tale istanza non può essere accolta.

Invero, la giurisprudenza di questa Corte ha evidenziato, con un orientamento ormai granitico, l'autonomia del processo contabile conseguente al venir meno della c.d. pregiudizialità penale (ad es., Sez. Sicilia, sent. n. 203/2020); autonomia che osterebbe a una sospensione che, aggravando i tempi del processo innanzi alla Corte dei conti, inciderebbe *inter alia* sul canone di ragionevole durata (art. 111, comma 2, Cost.; art. 4, comma 2, c.g.c.).

In ogni caso, anche all'esito dell'integrazione della piattaforma processuale all'esito delle ordinanze nn. 23/2023 e 35/2023, la causa si appalesa matura ai fini del decidere.

È, quindi, necessario esaminare la questione di giurisdizione, sollevata dai convenuti Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice.

L'eccezione non può essere accolta.

In presenza di un programma pubblico, teso – nella fattispecie – ad erogare la

Sent. n. 61/2024/R

debita assistenza ai richiedenti protezione internazionale alla luce di specifiche Convenzioni e implicante l'impiego di risorse pubbliche (nel caso che ne occupa, evidentemente a carico del bilancio dello Stato, più in particolare stanziato dal Ministero dell'Interno a favore della Prefettura di Ferrara e da quest'ultima girato all'ASP di Ferrara acciocché ne ripartisse parte tra le Cooperative), chi – come la Società Cooperativa Vivere Qui (funzionalmente inserita nell'apparato istituito dalla Prefettura e dall'ASP di Ferrara per assicurare detto servizio pubblico) – è chiamato a partecipare alla sua realizzazione è avvincolato all'Amministrazione da un rapporto di servizio.

E, come è ormai pacifico in giurisprudenza: *“il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al Giudice contabile”*

(Cass., Sez. Un., sent. 1 marzo 2006, n. 4511; conf. Cass., Sez. Un., sent. 5 giugno 2008, n. 14825 e Cass., Sez. Un., sent. 3 marzo 2010, n. 5019).

Analoghi principi si estendono alle persone fisiche – nella fattispecie Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice, rispettivamente Presidente e Vice

Sent. n. 61/2024/R

Presidente della Cooperativa, oltre a Lombardelli Eva Rosa, Consigliere di amministrazione – che abbiano agito per la persona giuridica.

Come hanno, infatti, statuito le Sezioni Unite della Suprema Corte, l'inserimento in via di fatto degli amministratori di una persona giuridica privata nel procedimento di utilizzazione delle risorse pubbliche ne determina l'assoggettamento alla giurisdizione contabile, insieme alla persona giuridica formale beneficiaria del finanziamento (Cass. civ., Sez. Un., sent. 23 settembre 2009, n. 20434).

Consonante con l'indirizzo di legittimità è il radicato orientamento del giudice contabile, che ha avallato l'estensione della *iurisdictio* anche nei confronti di amministratori e legali rappresentanti degli enti privati destinatari di risorse pubbliche, con il *“sostanziale superamento del “velo” societario che invece si oppone alle azioni di recupero operate dalla pubblica amministrazione erogatrice, che vedono convenibile il solo ente o società beneficiari del contributo, con le connesse possibilità di vanificazione dell'azione in relazione ad eventi fallimentari o di sostanziale incapacienza di tali soggetti, il cui capitale sociale è normalmente di limitata entità (trattandosi di norma di società di persone o al più di srl), ed in presenza di una finora inefficiente escussione degli strumenti di garanzia pur previsti”* (Sez. Umbria, sent. n. 65/2016; conf. Sez. Abruzzo, sent. n. 204/2021).

Alcun dubbio può, infine, sussistere, salvo quanto si dirà *infra* nel merito, rispetto alla posizione della Marzola, funzionario dell'ASP di Ferrara, in quanto tale *naturaliter* avvinta da rapporto di servizio con l'Amministrazione pubblica.

Quanto ai rapporti con la giurisdizione ordinaria, pure evocati nella comparsa dei convenuti Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e

Sent. n. 61/2024/R

Djuom Nathalie Beatrice, occorre ricordare che giurisdizione contabile, da un lato, e giurisdizione penale e civile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti e possono, pertanto, concorrere anche allorché investano medesimi fatti materiali.

Come ha statuito la Suprema Corte, *“Poiché l'azione di responsabilità contabile nei confronti del dipendente di un'amministrazione pubblica non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra l'amministrazione e il soggetto danneggiante, la singola P.A. danneggiata ben può promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie (Cass., Sez. U., 10 settembre 2013, n. 20701; Cass., Sez. U., 19 febbraio 2019, n. 4883). [...] va riconosciuta la coesistenza di diverse azioni di natura risarcitoria, che possono essere esercitate anche contestualmente”* (Cass. civ., Sez. Un., 4 ottobre 2019, n. 24859).

Una questione di *bis in idem* potrebbe porsi solo una volta conseguito l'integrale risarcimento del danno, posto che l'integralità del risarcimento determinerebbe la sopravvenuta carenza di interesse ad agire (in termini, ancora Cass. civ., Sez. Un., n. 24859/2019, cit.).

Nel caso di specie, non essendo stato l'integrale risarcimento ottenuto, non vi è concreto spazio per ritenere violato l'invocato principio del *ne bis in idem*.

Sempre in via pregiudiziale, è d'uopo prendere posizione sull'eccezione di

difetto di corrispondenza tra invito a dedurre e citazione, formulata dai convenuti Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice.

Ora, come ha sostenuto la giurisprudenza di questa Corte (sulla scia del noto indirizzo di cui in Sezioni Riunite, sent. n. 7/1998/QM), pur comminando il disposto di cui all'art. 87 c.g.c. la *sanctio nullitatis* nelle ipotesi di disallineamento dell'atto di citazione rispetto al prodromico invito a dedurre, la corrispondenza tra i due atti ha da essere soltanto sostanziale, non dovendo ricorrere – per ragioni di antiformalismo – una perfetta coincidenza letterale, ossia una totale sovrapponibilità di fatti e valutazioni.

Nel caso di specie, sia la citazione sia gli inviti a dedurre (per inciso, tutti ritualmente notificati, compreso quello destinato alla Marzola, depositato presso la Casa Comunale in ragione della di lei assenza) che la hanno preceduta contestano la mancata o carente realizzazione, da parte della Società Cooperativa e suoi amministratori, del programma pubblico di assistenza ai richiedenti protezione internazionale per cui è controversia.

Pur non richiamando *expressis verbis* la figura del danno da disservizio, gli inviti a dedurre hanno comunque contestato l'irrituale impiego di risorse pubbliche, deviate rispetto alla loro istituzionale funzione; cosa che ha dato luogo, con un lineare nesso di causa-effetto, a un'inefficiente allocazione della spesa, il cui esborso non è stato (o non è stato del tutto) orientato nell'ottica degli obiettivi connotanti il programma pubblico (emblematica è la descrizione del servizio erogato in modo inefficiente, contenuta negli inviti, che così si esprimono in precisa consonanza con la citazione introduttiva: *“le strutture abitative destinate all'accoglienza, gestite dalla cooperativa VIVERE QUI,*

presentavano gravissime carenze igienico-sanitarie, con infestazioni di topi e scarafaggi che contaminavano le provviste alimentari destinate agli ospiti, e miasmi dovuti all'intasamento delle fogne per mancanza dei cadenzati spurghi, ecc.; si verificava sovente la mancanza di cibo e di vestiario per gli ospiti; per periodi prolungati non veniva effettuato il cambio delle lenzuola; le forniture ed i servizi necessari alla Cooperativa per l'espletamento dei suoi compiti venivano rifiutati dai fornitori a causa di pregressi inadempimenti della Cooperativa nel pagamento delle fatture” – pag. 2 degli inviti).

Non si ravvisa, dunque, alcuno scostamento sostanziale dell'atto di citazione rispetto ai prodromici inviti a dedurre, che sembrano avere, nel concreto, assolto alla loro duplice funzione, istruttoria e garantistica, in particolare, consentendo agli intimati di appieno esercitare le loro prerogative difensive, in armonia con l'art. 24 Cost., senza privare l'Organo requirente della possibilità di arricchire il campo investigativo fermo il nucleo essenziale dei fatti.

Occorre, infine, prendere posizione sull'eccezione di prescrizione tempestivamente formulata da parte convenuta.

L'eccezione è destituita di fondamento.

Pur essendo vero che l'art. 1, comma 2, l. n. 20/1994 prevede che il diritto al risarcimento del danno si prescriva in cinque anni, decorrenti dalla data di avvenuta verifica del fatto dannoso, è altrettanto innegabile che debba farsi salva l'ipotesi di occultamento doloso del pregiudizio; occultamento che, inevitabilmente, sussiste al cospetto delle attività espletate dagli odierni convenuti – descritte, in sede di rinvio a giudizio, nei precisi termini di “*artifici e raggiri*” e di falsa documentazione di presenze – in violazione dei doveri di buona fede e correttezza che debbono ispirare i rapporti con le

Sent. n. 61/2024/R

Amministrazioni pubbliche (oggi non soltanto ai sensi degli artt. 1175 e 1375

c.c. – letti alla luce dell’art. 2 Cost. – ma anche dell’art. 1, comma 2- *bis*, l. n.

241 del 1990 e, da ultimo, dell’art. 5 d.lgs. n. 36 del 2023).

Integrando le condotte di occultamento impedimenti giuridici ad agire, rilevanti

nell’ottica dell’art. 2935 c.c., l’*exordium praescriptionis* non può che coincidere

con il momento in cui il danno risulta delineato in tutte le sue componenti

(difettando, prima di allora, quella notizia specifica e concreta che può

legittimamente fondare l’azione erariale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 51

c.g.c.).

Come ha, del resto, affermato la giurisprudenza di questa Corte, il termine di

esordio della prescrizione deve essere individuato “[...] *nella percepibilità e*

conoscibilità obiettiva del danno da parte del danneggiato”, secondo il canone

di diligenza, dovendosi sempre valorizzare il momento della conoscenza

effettiva del danno ove cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità

obiettiva (Sez. III App., sent. n. 14/2020); non è, infatti, bastevole il

compimento di una condotta illecita ma occorre anche un evento dannoso

dotato dei predicati di concretezza e attualità (su cui, ad es., Sez. Riunite, sent.

n. 14/2011/QM).

La mera notizia del fatto che non determini la sua affidabile e compiuta

conoscenza non può comportare il decorso del termine di prescrizione, che ha

da coincidere con il momento in cui il fatto assuma una propria concreta

qualificazione giuridica.

Nel caso di specie, detta affidabile conoscenza non può essere antecedente

alla data del rinvio a giudizio successivo alla chiusura delle indagini penali;

rinvio a giudizio che ha dato evidenza sia degli omessi storni dalle fatture delle

Sent. n. 61/2024/R

spese di natura personale e dei prelievi bancari carenti di giustificazione a suffragio sia della documentazione di presenze giornaliere non corrispondenti alla realtà.

Quanto detto è, del resto, conforme a un ormai consolidato orientamento contabile, secondo cui “[...] la Procura contabile agisce per il risarcimento di un danno erariale verificatosi in conseguenza di illeciti penali in presenza dei quali deve ritenersi esservi stato un occultamento doloso del danno. Pertanto, il dies a quo per il decorso del termine prescrizione quinquennale dell’azione contabile deve essere individuato nel momento della scoperta dell’illecito (anche a rilevanza penale) coincidente quanto meno con la richiesta di rinvio a giudizio da parte del PM penale (cfr. tra le tante, Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lazio n. 422/2007, Sez. giurisdiz. Lombardia n. 728/2005, Sez. I app. n. 377/2005, Sez. II app. n. 208/2003), se non addirittura con la sentenza penale (cfr. Sez. giurisdiz. Umbria n. 418/2004, Sez. App. Sicilia n. 124/2003)” (Sez. Piemonte, sent. n. 32/2023).

Non vi è, in definitiva, spazio per ritenere prescritta l’incoata azione erariale.

Nel merito, quanto ai convenuti la Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice, la domanda attorea merita integrale accoglimento.

Trova, infatti, conferma, nella piattaforma probatoria, la prospettata carente realizzazione del programma pubblico di assistenza ai richiedenti protezione internazionale, in ragione dei significativi importi prelevati, dai Signori Atongni e Djuom, da conti correnti della Cooperativa su cui l’ASP accreditava le risorse assegnate dalla Prefettura (in termini, ad es., la nota prot. n. 0109710/2022 della Guardia di Finanza: “sono stati esperiti specifici accertamenti sui rapporti

bancari intrattenuti, nel tempo, dalla “Vivere Qui - Cooperativa Sociale a R.L. – ONLUS”, che hanno consentito di appurare l’esistenza, in particolare, di un conto corrente, alimentato quasi esclusivamente da provviste (bonifici) provenienti dall’A.S.P. – Centro Servizi alla Persona, sul quale erano ‘appoggiate’ numerose carte di credito prepagate e la cui operatività era caratterizzata, tra l’altro, da consistenti prelevamenti di denaro contante, quantificati in € 354.512,00”; nonché la successiva nota prot. n. 205665/2022 della Guardia di Finanza: “nel periodo di analisi dei rapporti bancari (01/01/2015-10/10/2018), sono stati eseguiti prelevamenti di denaro contante, pari a € 354.512,00, tramite prelevamenti allo sportello, prelevamenti su bancomat oppure su carte di credito ricaricate da conti correnti sempre intestati alla medesima cooperativa. Tali operazioni, eseguite da ATONGNI KUMA Thomas e DJOUM Nathalie Beatrice, rispettivamente presidente e vice-presidente pro-tempore della Cooperativa Onlus Vivere Qui, hanno creato una irreparabile interruzione della tracciabilità degli impieghi, rendendo impossibile ogni accertamento circa l’effettivo impiego della cospicua somma di denaro per il progetto di accoglienza. Infatti, l’utilizzo dei fondi pubblici pari ad € 354.512,00 sarebbe dovuto essere formalmente corredato da documentazione di accompagnamento, necessaria alla rendicontazione contabile”).

Come emerge agli atti, i ripetuti prelievi di denaro non trovano congrue giustificazioni, appalesandosi dispersioni di risorse pubbliche comprovate dai gravi disservizi riservati ai richiedenti protezione internazionale ospitati nelle strutture.

Quanto detto risulta dagli accertamenti della Guardia di Finanza, dalle

Sent. n. 61/2024/R

statuizioni contenute nelle sentenze Cass. pen., 18.2.2020, n. 11117 (in cui, ad es., si legge: *“Nel caso in esame non è in discussione [...] che ATONGNI KUMA e DJOUM abbiano utilizzato per fini estranei a quelli di destinazione, e con modalità differenti da quelle prescritte, parte delle somme percepite per svolgere attività di accoglienza attraverso la Cooperativa della quale avevano la titolarità in un arco temporale che l'imputazione in questione [...] colloca dal 1°/01/2015 al 10/10/2017”*) e Trib. penale di Bologna, Sez. impugnazioni cautelari penali, n. 352/2020 (*“Assume il difensore degli indagati – quanto all'importo di € 354.512,00 – che era prassi delle strutture di accoglienza corrispondere ad ogni ospite euro 25,00 a settimana nonché ulteriori somme [...] per cui il denaro prelevato era a ciò destinato. In realtà non vi era prova che il predetto importo sia stato a tal fine destinato (non vi sono idonei documenti giustificativi di spesa) e la mancanza di tale prova, unitamente al fatto che il prelievo di denaro è stato effettuato in modo da impedirne il tracciamento e contestualmente a prelievi finalizzati a sostenere spese personali, sono tutti elementi che depongono in modo univoco per una destinazione del denaro a finalità estranee al servizio oggetto di appalto”*), nonché dai plurimi, consonanti, elementi presuntivi risultanti dal fascicolo.

Si considerino, *ex multis*, l'assenza della minima tracciabilità degli importi (nonostante l'art. 3 l. 13 agosto 2010, n. 136, norma primaria, destinata a prevalere su qualsivoglia manuale operativo, secondo cui *“Per assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o*

più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni”, e nonostante le regole che informano la tenuta di una ordinata contabilità, nonché gli stessi, già evocati, principi di collaborazione e buona fede) e le notevoli carenze organizzative risultanti dalle intercettazioni agli atti (v. la nota prot. n. 0109710/2022 della Guardia di Finanza: “gravissime carenze igienico-sanitarie delle strutture C.A.S. In particolare, infestazione di topi e scarafaggi con la contaminazione delle provviste alimentari destinate ai profughi; e ancora la presenza di miasmi dovuti all’intasamento delle fogne per mancanza dei cadenzati espurghi; mancanza di cibo e vestiario; mancato cambio delle lenzuola per periodi prolungati; carenza di presidi medici di sicurezza e di elettrodomestici”, tanto quanto la trascrizione, acquisita agli atti di questo giudizio, delle intercettazioni – ad es.: “il magazzino è pieno di topi [...] gli stessi topi se poi vai a vedere te li ritrovi nella cucina giù [...] questi non sono topi. Sono ratti”); elementi, questi ultimi, che appaiono dotati, secondo l’impostazione sintetica, complessiva e non atomistica che è d’uopo seguire (ad es., Cass. civ., Sez. II, 28 giugno 2023, n. 18450), dei crismi di gravità, precisione e concordanza (artt. 2727 e 2729 c.c.).

Il valore di tali elementi non trova, nel caso di specie, smentita né ridimensionamento ai lumi del quadro probatorio che connota il presente giudizio; quadro da cui, parimenti, emergono spese relative all'acquisto di beni e servizi del tutto estranei al progetto di accoglienza, per un importo pari a € 52.779,17 (si veda la nota prot. n. 0109710/2022 della Guardia di Finanza: *“sono state individuate spese relative all'acquisto di beni e prestazioni di servizio esclusivamente riservate al soddisfacimento personale del nucleo familiare degli indagati quali ad esempio: capi di abbigliamento di prestigiosi brand; prodotti hi-tech di ultima generazione; viaggi privati; tour a parchi giochi; pacchetti in centri di benessere; iscrizioni a palestre, piscine, corsi per patente guida, bottiglie di vino e champagne delle migliori marche, finanche l'inseminazione artificiale”*).

Altrettanto provata appare la seconda condotta contestata dalla Procura, che si è concretata nella falsa o, comunque, non corretta compilazione dei registri delle presenze degli ospiti delle strutture.

Trovano, invero, plurime e concordanti conferme sia le attestazioni di ospiti in numero superiore rispetto all'entità di soggetti realmente accolta sia le compilazioni postume di registri delle presenze sia, ancora, le mancate comunicazioni degli allontanamenti di plurimi ospiti dalle strutture.

Come, ad esempio, si legge nella sentenza Trib. penale di Bologna, Sez. impugnazioni cautelari penali, n. 352/2020: *“Dalle intercettazioni telefoniche emergeva che i fogli presenza recavano numerose “anomalie”: firme visibilmente diverse accanto allo stesso nome, ospiti per più giorni non firmavano giornalmente, mancanza di firme degli ospiti indicati come presenti”*; o come risulta dalla trascrizione, acquisita agli atti di questo giudizio, delle

intercettazioni: *“secondo noi c’è qualcosa che non va, nel senso son firme strane, cioè...sembrano proprio fatte da persone di [...] anche se c’è lo stesso nome [...] sarebbe bene che faceste un controllo e verificaste che davvero siano sempre [...] persone a firmare [...] ci possono essere dei problemi”;*
“come hanno fatto a firmare per le lenzuola che per 1 mese non sono stati cambiati...due mesi quasi”.

Parimenti provato appare l’elemento soggettivo che ha sorretto le contestate condotte.

Lo stesso coincide con il dolo, nei termini di coscienza delle condotte antigiusuridiche di cui si è detto e di consapevole volontà di arrecare danni ingiusti.

Quanto ai pregiudizi erariali concretamente addebitabili, gli stessi corrispondono alla *deminutio patrimonii* subita dal Ministero dell’Interno, con ogni evidenza danneggiato dalle condotte degli odierni convenuti.

Tale *deminutio* deve farsi coincidere con una somma che, alla luce della pluralità degli elementi presuntivi agli atti, deve ritenersi non inferiore all’ammontare individuato dalla Procura contabile, che ha dettagliato le seguenti condivisibili voci, da intendersi come determinate in via presuntiva (lo stesso Organo requirente si riferisce ai pagamenti superiori al dovuto con l’espressione *“in misura non inferiore a € 10.116,32”*):

- € 354.512,00, corrispondenti a prelievi di denaro contante non impiegato per le finalità progettuali legate all’accoglienza;

- € 52.779,17, corrispondenti alla somma di denaro utilizzato per acquisti di beni e/o servizi estranei al progetto di accoglienza;

- € 10.116,32, corrispondenti a pagamenti superiori a quelli dovuti,

indebitamente conseguiti in ragione di registri delle presenze non aderenti al vero.

Vero è, del resto, che il danno da disservizio, destinato a ricorrere allorché l'azione pubblica non raggiunga, sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo, quelle utilità o risultati che ordinariamente possono essere attesi dall'impiego di determinate risorse, determina uno spreco di queste ultime, incidendo in negativo su efficienza, efficacia e produttività della Pubblica Amministrazione (cfr., per tutte, Sez. Lombardia, sent. n. 191/2011; Sez. Lazio, sent. n. 80/2015; Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 90/2020; sul danno da disservizio come *“categoria di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio”*, cfr. Sez. III App., sent. n. 348/2021).

Lo stesso non può che essere determinato in modo unitario e in via presuntiva, sulla base della pluralità degli elementi emergenti dal fascicolo, tra cui, nel caso di specie, rilevano:

- l'importanza del programma pubblico alla luce delle peculiari esigenze di assistenza ai richiedenti protezione internazionale;
- i numerosi prelievi compiuti direttamente in denaro contante dallo sportello bancario o dal bancomat;
- l'assenza della minima tracciabilità dei medesimi;
- il difetto della basilare documentazione giustificativa;
- la riscontrata inattendibilità dei registri delle presenze;
- i profili notevolmente deficitari della gestione;
- le carenze igienico-sanitarie delle strutture;
- i difettosi pagamenti dei fornitori della Cooperativa;
- la mancanza di cibo e vestiario per gli ospiti delle strutture.

Sent. n. 61/2024/R

Il complessivo ammontare del danno erariale, che – in ragione dell’elemento soggettivo del dolo – dovrà essere risarcito dai convenuti Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice in solido (comportando coefficiente siffatto un regime di solidarietà passiva tra i danneggianti; art. 1, comma 1- *quinquies*, l. n. 20 del 1994: *“Nel caso in cui al comma 1- quater i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente”*; ad es., Sez. Puglia, sent. n. 258/2015), può essere, dunque, determinato, in adesione rispetto alla prospettazione di parte attrice, da intendersi anche ai sensi dell’art. 1226 c.c., nel complessivo importo di € 417.407,49, rivalutazione inclusa, oltre interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all’effettivo soddisfo.

In solido con i detti convenuti deve essere altresì condannata, nei limiti dell’importo di € 10.116,32, la sig.ra Lombardelli Eva Rosa, che, nella propria qualità di Consigliere di amministrazione della Cooperativa, pienamente consapevole – come dimostrano inequivocabilmente le intercettazioni (in termini, la stessa pronuncia Trib. penale di Bologna, Sez. impugnazioni cautelari penali, n. 352/2020: *“Tali anomalie erano state evidenziate da Lombardelli Eva Rosa (consigliere di “Vivere Qui”) agli indagati ed erano state oggetto di specifiche conversazioni”*) – delle plurime irregolarità dei registri delle presenze, risulta aver concorso alla causazione del danno erariale contestato, nella misura di cui sopra.

Dalle intercettazioni emerge, infatti, il ruolo non marginale della Lombardelli, non rilevando le circostanze, eccepite dalla parte, dell’omesso conferimento di deleghe in suo favore o dell’assenza, in suo capo, di poteri di direzione o

accesso a conti correnti.

Non vi è spazio per l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito.

Osta, infatti, alla decurtazione degli importi il detto coefficiente doloso – strutturalmente incompatibile con il potere riduttivo (*ex multis*, Sez. App. I, sent. n. 469/2019) – che ha accompagnato le rilevanti condotte; come vi osta, in ogni caso, la particolare gravità dei contegni, aggravata delle peculiari finalità del programma pubblico per cui è controversia, volto alla rafforzata protezione di soggetti deboli e bisognosi di tutela.

Diversamente deve dirsi in relazione alla convenuta Marzola Valentina.

La posizione di quest'ultima, in ogni caso marginale nella complessiva economia dell'operazione, è stata invero incisa dalla pronuncia di assoluzione del Tribunale di Ferrara, n. 2620/2018, per insussistenza del fatto, dalla cui congrua motivazione non vi è ragione per discostarsi.

Tale decisione – dotata di autorità extrapenale di giudicato ai sensi dell'art. 652 c.p.p. – ha escluso la materiale sussistenza sia delle contestate modifiche fraudolente dei registri delle presenze sia delle condotte di regolarizzazione postuma contestate, pur a titolo di sola colpa grave, dalla Procura contabile.

Così si legge, infatti, nella parte motiva della decisione n. 2620/2018: *“deve [...] rilevarsi come dagli atti trasmessi non emergano fenomeni di omissione di controllo dei C.A.S. operanti nella provincia di Ferrara ovvero di mancata adozione di “comportamenti amministrativi consequenziali in presenza di gravi irregolarità nella gestione delle suddette strutture” da parte dei medesimi. Sia le asserite modifiche fraudolente dei registri-presenza, che l'asserita compilazione non veritiera di una richiesta di permesso per l'allontanamento temporaneo dal C.A.S. risultano, infatti, condotte totalmente sprovviste di*

riscontri probatori e devono, pertanto, ritenersi processualmente inesistenti. E lo stesso dicasi per le asserite omesse verifiche su dei soggetti percettori di finanziamenti pubblici senza più titolo o sull'assenza di certificato di abitabilità e/o agibilità di un immobile destinato all'accoglienza privo dei requisiti minimi di altezza dei locali ovvero sull'assenza della documentazione prodromica all'ottenimento di finanziamenti pubblici (cd. registri pocket-money); anch'esse condotte rimaste processualmente non riscontrate e, quindi, da reputarsi inesistenti" (pag. 2 della sentenza).

Le stesse modalità di svolgimento delle verifiche, che prevedevano in ogni caso – su generale indicazione della Prefettura – un breve preavviso dei soggetti destinatari del controllo, sono state ritenute esenti da profili di addebito; cosa che non ha motivo di essere sconfessata, in difetto di evidenza di segno diverso, in questa sede.

In definitiva:

- la Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas e Djuom Nathalie Beatrice devono essere condannati al pagamento, in solido tra loro e in favore del Ministero dell'Interno, di € 407.291,17, rivalutazione inclusa, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo;

- la Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas, Djuom Nathalie Beatrice e Lombardelli Eva Rosa devono essere condannati al pagamento, in solido tra loro e in favore del Ministero dell'Interno, di € 10.116,32, rivalutazione inclusa, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo;

- la domanda deve essere, invece, rigettata rispetto alla convenuta Marzola

Valentina.

I convenuti Società Cooperativa Vivere Qui, Atongni Kuma Thomas, Djuom Nathalie Beatrice e Lombardelli Eva Rosa devono essere condannati al pagamento delle spese di giustizia, nella misura indicata in dispositivo.

Ai sensi dell'art. 31, comma 2, c.g.c., deve essere liquidato, in favore della difesa della convenuta Marzola Valentina, e a carico del Ministero dell'Interno, il compenso di € 800, 00, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando:

1) rispetto ai convenuti VIVERE QUI COOPERATIVA SOCIALE A R.L. ONLUS, ATONGNI KUMA Thomas e DJUOM Nathalie Beatrice, accoglie la domanda attorea, e, per l'effetto, condanna i medesimi, in solido tra loro e in favore del Ministero dell'Interno, al pagamento di € 407.291,17, rivalutazione inclusa, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo;

2) rispetto ai convenuti VIVERE QUI COOPERATIVA SOCIALE A R.L. ONLUS, ATONGNI KUMA Thomas, DJUOM Nathalie Beatrice e LOMBARDELLI Eva Rosa, accoglie la domanda attorea, e, per l'effetto, condanna i medesimi, in solido tra loro e in favore del Ministero dell'Interno, al pagamento di € 10.116,32, rivalutazione inclusa, e interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo;

3) rispetto alla convenuta MARZOLA Valentina, rigetta la domanda attorea.

Condanna i convenuti VIVERE QUI COOPERATIVA SOCIALE A R.L.

[illegible]