



SENT. 31 / 2024

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale per le Marche

composta dai magistrati:

dott. Valter Camillo Del Rosario Presidente

dott. Guido Petrigni Consigliere

dott. Andrea Liberati Consigliere - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n.

23476 del registro di segreteria, promosso dalla Procura

regionale nei confronti di:

- **associazione G.U.S. – Gruppo Umana Solidarietà Guido**

Puletti (C.F. 92004380439 – P.I. 01804360434), in persona

del legale rappresentante pro tempore, con sede in Macerata,

in via della Pace n. 5, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe

Affinito del Foro di Lecce, presso il cui studio legale in Maglie

(LE), via C. Margottini n. 13, è elettivamente domiciliato,

pec: affinito.giuseppe@ordavvle.legalmail.it;

- **Bernabucci Paolo** (C.F. BRNPLA56D13B474M), nato a

Camerino (MC) il 13/4/1956, residente a Caldarola (MC), in

viale Loreto n. 13, contumace;

- **Perrotta Francesco Maria** (C.F. PRRFNC67M17D086K),

	nato a Cosenza il 17/8/1967, residente a Perugia, in Strada S.	
	Vetturino, n. 14, lettera G-20, rappresentato e difeso dall'avv.	
	Sesto Santucci ed elettivamente domiciliato presso il suo studio	
	legale in Perugia, via Baglioni, n. 36, pec:	
	sesto.santucci@avvocatiperugiapec.it	
	- Scardabozzi Giuseppina (C.F. SCRGPP63R43C770G), nata	
	a Civitanova Marche (MC) il 3/10/1963, ivi residente in via	
	Monti n. 34, rappresentata e difesa dall'avv. Mario Cavallaro	
	del Foro di Macerata ed elettivamente domiciliata presso il suo	
	studio legale in Castelraimondo (MC), via Settempedana n. 30,	
	pec:avv.cavallaro@legalmail.it;	
	Visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati gli atti e i	
	documenti di causa;	
	Uditi nella pubblica udienza del 21 febbraio 2024 il consigliere	
	relatore dott. Andrea Liberati, il Pubblico Ministero, in persona	
	della dott.ssa Mariaconcetta Pretara, e gli avvocati Giuseppe	
	Affinito per la G.U.S., Sesto Santucci per il Perrotta e Mario	
	Cavallaro per la Scardabozzi.	
	SVOLGIMENTO DEL PROCESSO	
	Con atto di citazione depositato in data 18/7/2023, ritualmente	
	notificato, la Procura regionale ha convenuto in giudizio	
	l'associazione "G.U.S.- Gruppo Umana Solidarietà Guido	
	Puletti" (di seguito, soltanto "G.U.S."), Bernabucci Paolo	
	(legale rappresentante dell'associazione sino al 14/11/2018),	
	Perrotta Francesco Maria (legale rappresentante	

dell'associazione dal 14/11/2018 in poi) e Giuseppina Scardabozzi (funzionaria in servizio presso il Settore Contabilità e Gestione Finanziaria della Prefettura di Macerata), per ottenerne la condanna al pagamento in favore della Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Macerata della somma di € 148.032,05, da addebitarsi, a titolo di dolo e con vincolo di solidarietà, alla "G.U.S.", al Bernabucci ed al Perrotta e, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria, alla Scardabozzi, con l'aggiunta di rivalutazione monetaria, interessi legali e spese processuali.

La Procura ha riferito di aver avviato l'istruttoria, a seguito della trasmissione in data 19/2/2021, da parte della Procura della Repubblica di Macerata, del provvedimento di archiviazione parziale emesso dal G.U.P. presso il Tribunale di Macerata nei confronti di vari funzionari della locale Prefettura, a conclusione di un'indagine che aveva riguardato la procedura di assegnazione alla "G.U.S." e la successiva gestione, da parte della medesima associazione, dei servizi di accoglienza ed assistenza in favore di migranti richiedenti protezione internazionale.

Il P.M. penale aveva richiesto l'archiviazione per carenza dell'elemento psicologico del dolo, ravvisando, tuttavia, una condotta gravemente negligente di alcune delle persone coinvolte.

Il G.U.P. aveva disposto l'archiviazione nei confronti di vari

dirigenti e funzionari della Prefettura, richiedendo, invece, la "imputazione coatta" nei riguardi della "G.U.S.", dei suoi amministratori e di altri soggetti coinvolti nella vicenda.

Pertanto, la Procura della Corte dei conti aveva chiesto l'invio di documentazione alla Guardia di Finanza ed alla Prefettura di Macerata, da cui era emerso, in sintesi, quanto segue.

Con provvedimento prot. 18501 del 28/4/2017 la Prefettura di Macerata aveva bandito una gara per l'affidamento dei "servizi di accoglienza ed assistenza in favore di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale", prevedendo il criterio di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi degli artt. 59, 60 e 95 del d.lgs. 50/2016.

Con decreto del 29/12/2017 la Prefettura aveva aggiudicato tali servizi all'associazione "G.U.S.- Gruppo Umana Solidarietà Guido Puletti" (di cui, all'epoca, era presidente il Bernabucci), con la quale in data 15/3/2018 venivano sottoscritti un accordo-quadro e le relative convenzioni.

I servizi affidati includevano: la gestione amministrativa, l'assistenza alla persona, l'assistenza sociosanitaria e la fornitura di pasti, posti letto, prodotti per l'igiene personale, vestiario e generi di conforto nonché le attività di pulizia ed igiene ambientale dei locali.

La "G.U.S." s'impegnava a fornire servizi per l'ospitalità a 464 persone in 36 strutture ubicate nella provincia di Macerata, suddivise in due lotti, con 408 persone destinate al primo lotto

e 56 al secondo lotto.

Per ogni ospite assistito la Prefettura erogava alla "G.U.S." € 34,70 al giorno.

L'associazione era tenuta a presentare una rendicontazione mensile delle spese sostenute, documentata dalle fatture dei fornitori e con effettuazione di pagamenti tracciabili, in conformità a quanto disposto dalla L. n. 96/2017 e dal D.M. del 18/10/2017 (art. 17), a pena della risoluzione di diritto della convenzione.

Ciò premesso, la Procura della Corte dei conti ha riferito che dalle indagini era emerso che la "G.U.S." aveva ricevuto compensi dalla Prefettura per servizi, in realtà, non eseguiti od eseguiti in maniera non conforme agli accordi stipulati.

In particolare, la "G.U.S.", in sede di domanda di partecipazione alla gara, aveva dichiarato di possedere immobili sufficienti per ospitare un totale di 526 persone; in dettaglio, erano stati elencate 33 unità immobiliari ubicate nel lotto 1 (all'interno del cratere del sisma del 2016) e 3 nel lotto 2 (fuori dal cratere).

Tuttavia, quattro unità immobiliari, ubicate a Recanati, in via Costa dei Ricchi n. 4, per le quali la Prefettura aveva rimborsato alla "G.U.S." le spese di locazione, non risultavano incluse nell'originario elenco.

Peraltro, tali immobili, presi in subaffitto dalla "Venere s.r.l.", non erano stati concretamente utilizzati dalla "G.U.S." per

ospitare migranti, rimanendo disabitati.

Ciò nonostante, la "G.U.S." aveva richiesto alla Prefettura il rimborso dei relativi canoni di locazione per complessivi € 17.644.00 e delle spese per le utenze per € 2.602,25.

Secondo la prospettazione della Procura, tali somme sarebbero state indebitamente percepite dalla "G.U.S.", approfittando anche delle gravi negligenze della Scardabozzi, funzionaria della Prefettura, che non aveva effettuato le dovute verifiche sulle rendicontazioni delle spese presentate dall'associazione.

Inoltre, dalle indagini era emerso che la "G.U.S." non aveva eseguito direttamente i servizi di pulizia delle strutture di accoglienza ma si era avvalsa della "Kairos s.r.l." di Spoleto, nonostante avesse dichiarato che non avrebbe subappaltati tali servizi.

Peraltro, i servizi di pulizia erano stati effettuati in maniera disforme, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, rispetto a quanto previsto in convenzione e, in particolare, in violazione dell'Allegato A - Capitolato Tecnico, n. 4 "Prescrizioni specifiche per i servizi di pulizia ed igiene ambientale", sub 4.1, punti n. 2 e n. 6.

Infatti, gli stessi dipendenti della "Kairos s.r.l." avevano dichiarato agli inquirenti che la ditta non disponeva di mezzi e di personale sufficienti per svolgere tali servizi in conformità a quanto era stato previsto; ugualmente, gli ospiti delle strutture d'accoglienza avevano confermato che sovente le pulizie

giornaliere venivano effettuate da loro stessi.

Ciò premesso, la Procura ha sostenuto che la Prefettura avrebbe corrisposto alla "G.U.S." indebiti rimborsi per i servizi di pulizia per un totale di € 127.785,80, pari agli importi delle fatture emesse dalla "Kairos" per il periodo dal 15/3/2018 al 31/12/2018.

Anche in questo caso la "G.U.S." avrebbe approfittato delle gravi negligenze che avevano caratterizzato i controlli da parte della Prefettura.

* * * * *

Sulla base degli elementi forniti dalla Guardia di Finanza, che avevano dato origine anche al procedimento penale (all'epoca ancora in corso nei riguardi dell'associazione, dei suoi amministratori e di altri soggetti coinvolti nella vicenda), la Procura aveva, pertanto, notificato l'invito a dedurre sia alla "G.U.S." ed ai suoi amministratori Bernabucci e Perrotta sia a vari funzionari della Prefettura di Macerata, ai quali venivano contestati comportamenti assai neglienti nell'effettuazione delle verifiche sulle attività svolte e sulle rendicontazioni presentate dall'associazione.

All'esito della disamina delle deduzioni e delle audizioni, la Procura ha citato in giudizio per il risarcimento dei danni subiti dalla Prefettura di Macerata soltanto la "G.U.S.", il Bernabucci, il Perrotta e la funzionaria Scardabozzi, archiviando le posizioni degli altri soggetti invitati a dedurre.

* * * * *

Con memoria in data 31/1/2023 la "G.U.S." ha chiesto, preliminarmente, la sospensione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 106 del c.g.c., in pendenza del giudizio civile, da essa instaurato dinanzi al Tribunale di Ancona (R.G. n. 4372/2021) avverso il provvedimento prot. 37811 del 30/6/2020, con cui la Prefettura di Macerata aveva applicato a carico dell'associazione penali per complessivi € 120.791,19, a causa delle irregolarità e delle inadempienze riscontrate dalla Guardia di Finanza nell'esecuzione dei servizi di accoglienza dei migranti, di cui alla convenzione stipulata nel marzo 2018.

Orbene, tali penali sono state effettivamente incamerate dalla Prefettura, mediante compensazioni operate sui corrispettivi dovuti alla "G.U.S." per i servizi di accoglienza dei migranti, che erano stati effettuati durante il successivo periodo di "proroga tecnica" della convenzione; conseguentemente, secondo la "G.U.S.", il danno contestato dalla Procura della Corte dei conti non sarebbe più attuale.

Inoltre, la "G.U.S." ha evidenziato che, in epoca successiva alla notifica della citazione da parte della Procura della Corte dei conti, il G.U.P. del Tribunale di Macerata ha emesso in data 4/10/2023 la sentenza n. 491/2023, con cui ha disposto il "non luogo a procedere" nei confronti dell'associazione, dei suoi amministratori Bernabucci e Perrotta e di altri soggetti, relativamente ai capi d'imputazione di cui alle lett. A, B e D del

procedimento penale n. 1840/19 R.G.N.R.- n. 3812/19 R.G. G.I.P., mentre la Corte di Cassazione aveva già annullato una precedente ordinanza, nella parte in cui aveva disposto l'imputazione per il reato di cui al capo C.

In particolare, gli imputati sono stati prosciolti con la formula "perché il fatto non sussiste" dalle accuse che riguardavano principalmente l'utilizzo di artifici e raggiri per documentare formalmente prestazioni di servizi di accoglienza a cittadini stranieri, in realtà mai eseguiti, e per ottenere i rimborsi di spese non effettivamente sostenute.

D'altro canto, tale proscioglimento era avvenuto dopo che lo stesso Procuratore della Repubblica di Macerata aveva già richiesto l'archiviazione per tutti gli imputati nel 2019, in quanto non erano emersi solidi elementi a sostegno delle ipotesi accusatorie, con particolare riguardo agli indebiti rimborsi dei canoni di locazione delle quattro unità immobiliari ubicate in Recanati, via Costa dei Ricchi n.4, che la "G.U.S." aveva preso in subaffitto dalla "Venere s.r.l.", ed ai rimborsi delle spese per i servizi di pulizia, subappaltati dalla "G.U.S." alla "Kairos s.r.l.".

In proposito, il G.U.P. del Tribunale di Macerata ha esposto chiaramente le motivazioni a supporto del proscioglimento "perché il fatto non sussiste", evidenziando che:

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. A, non era affatto dimostrato che le spese documentate dalla "G.U.S."

fossero riferibili a servizi di pulizia mai resi e che i canoni di locazione dei quattro immobili ubicati in Recanati non fossero stati pagati;

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. B (artifici e raggiri al fine di documentare formalmente spese mai effettivamente sostenute), risultava che le prestazioni dei servizi erano state effettivamente eseguite e che non v'erano elementi obiettivi che potessero far ritenere che gli importi delle relative fatture fossero incongrui o sproporzionati rispetto alla quantità e alla qualità dei servizi resi in favore dei migranti;

- d'altronde, il rigido meccanismo di rendicontazione, previsto dal capitolato d'appalto, imponeva alla "G.U.S." di predisporre dettagliatamente le note spese, da sottoporre mensilmente al controllo della Prefettura, corredandole di tutta la documentazione necessaria, tra cui le fatture quietanzate dai fornitori di beni e servizi, al fine di ottenere i rimborsi delle spese sostenute, che, dunque, sarebbero potuti avvenire soltanto in caso di esito positivo delle verifiche eseguite dall'Amministrazione.

La "G.U.S." ha, quindi, sottolineato che tutta la documentazione su cui si è basata la Procura della Corte dei conti proviene dalle indagini preliminari svolte dalla Procura della Repubblica di Macerata, documentazione che è stata ritenuta dallo stesso P.M. penale e dal G.U.P. presso il Tribunale di Macerata non idonea a supportare il rinvio a

giudizio degli imputati, ivi compresi la "G.U.S" ed i suoi amministratori.

Per quanto riguarda, in particolare, le spese sostenute per la locazione delle quattro unità immobiliari ubicate a Recanati, via Costa dei Ricchi n.4, la "G.U.S." ha riferito che essa s'era trovata ad affrontare una situazione imprevista ed urgente, quando il Comune di Macerata aveva deliberato di non mantenere i C.A.S. (Centri di Accoglienza Straordinari) sul proprio territorio, inducendo, quindi, l'associazione, che era aggiudicataria dei servizi di accoglienza dei migranti per l'intera provincia di Macerata, a reperire rapidamente in altre zone ulteriori unità immobiliari per ospitare i beneficiari.

Di ciò l'associazione aveva tempestivamente informato la Prefettura, mediante e-mail inviata in data 12/4/2018 al viceprefetto, dott.ssa Giulia Minicuci.

Orbene, benchè si fosse, nel frattempo, verificata una diminuzione dei flussi migratori, che non rendeva necessario l'utilizzo immediato di tali unità immobiliari, la "G.U.S." era, comunque, rimasta contrattualmente obbligata a pagare i canoni di locazione degli immobili, rimasti sempre a disposizione per qualsiasi necessità, come, peraltro, ritenuto plausibile anche dal G.U.P. presso il Tribunale di Macerata nella recente sentenza di "non luogo a procedere" n. 491 del 4/10/2023, che ha escluso la sussistenza di ipotesi di reato.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie tesi difensive, la

"G.U.S." ha ribadito che i servizi di pulizia e di manutenzione dei locali in cui erano ospitati i migranti erano sempre stati regolarmente effettuati, sia pure tramite la "Kairos s.r.l.", cui erano stati subappaltati, come, peraltro, confermato dalle risultanze delle ispezioni svolte da funzionari ministeriali.

Conclusivamente, la "G.U.S." ha sostenuto di avere sempre agito con correttezza e trasparenza, effettuando puntualmente tutti gli adempimenti previsti dalla procedura di rendicontazione delle spese, tant'è vero che la Prefettura di Macerata non aveva mai sollevato obiezioni sulle voci di spesa rendicontate e documentate, ivi comprese quelle relative ai servizi di pulizia e manutenzione, oggetto di subappalto alla "Kairos s.r.l.", così ingenerando nell'associazione un legittimo affidamento in ordine alla regolarità del suo operato.

Pertanto, la "G.U.S." ha chiesto il rigetto della domanda risarcitoria proposta nei suoi confronti, sia per assenza di un danno attuale sia per carenza di comportamenti caratterizzati da dolo.

A fini istruttori, la "G.U.S." ha richiesto l'ammissione di eventuali prove testimoniali, da rendersi da parte di propri dipendenti.

* * * * *

Con memoria datata 26/1/2024 si è costituito in giudizio il Perrotta, il quale ha, in primo luogo, evidenziato di aver assunto la carica di Presidente della "G.U.S." soltanto con

decorrenza dal 14/11/2018, ragion per cui egli non potrebbe essere chiamato a rispondere di presunti fatti dannosi verificatisi in epoca anteriore.

In particolare, egli non rivestiva alcuna carica all'epoca (15/3/2018) in cui il Bernabucci, presidente della "G.U.S.", aveva stipulato con la Prefettura la convenzione riguardante i servizi di accoglienza ed assistenza ai migranti, elencando le unità immobiliari che sarebbero state utilizzate a tale scopo.

Ugualmente, egli non rivestiva alcuna carica quando i servizi di pulizia vennero affidati dalla "G.U.S." in subappalto alla "Kairos s.r.l.", le cui fatture venivano inviate dall'associazione alla Prefettura in sede di rendicontazione per ottenere i dovuti rimborsi, senza che l'Amministrazione avesse mai eccepito alcunchè.

Soltanto nel giugno 2020 la Prefettura aveva contestato alla "G.U.S." che l'effettuazione delle pulizie era stata subappaltata alla "Kairos s.r.l.", senza una formale preventiva comunicazione, e che i servizi non sarebbero stati svolti in conformità a quanto previsto nella convenzione.

Ugualmente, soltanto nel giugno 2020 la Prefettura aveva contestato all'associazione le spese per la locazione delle quattro unità immobiliari ubicate in Recanati, in quanto non oggetto di formale autorizzazione, senza, tuttavia, tener conto che la "G.U.S." aveva inviato tempestiva comunicazione in proposito al viceprefetto Minicuci in data 12/4/2018.

Ciò premesso, il Perrotta ha riferito che, per tali presunte inadempienze ed irregolarità nell'esecuzione della convenzione stipulata nel marzo 2018, la Prefettura ha già applicato a carico della "G.U.S." penali per un importo complessivo di € 120.791,19, somma che è stata concretamente incamerata dall'Amministrazione.

Orbene, avverso il provvedimento n. 37811, emesso dalla Prefettura in data 30/6/2020, la "G.U.S." ha instaurato un giudizio civile dinanzi al Tribunale di Ancona, ragion per cui il giudizio di responsabilità amministrativa promosso dalla Procura della Corte dei conti, per il risarcimento dei danni derivanti dai medesimi fatti sostanziali, dovrebbe essere sospeso, ai sensi dell'art. 106 del c.g.c., in pendenza del giudizio civile in questione.

Il Perrotta ha, altresì, precisato che, nel periodo dal 14/11 al 31/12/2018, in cui egli aveva ricoperto la carica di presidente della "G.U.S.", erano state inviate alla Prefettura le seguenti fatture della "Kairos s.r.l.": n. 79 del 30/11/2018, riguardante lavori di pulizia e sanificazione per € 5.000,00 + IVA e lavori di manutenzione di appartamenti per € 9.800,00 + IVA; n. 87 del 31/12/2018, concernente lavori di pulizia e sanificazione per € 2.150,00 + IVA; n. 88 del 31/12/2018, riguardante lavori di manutenzione di appartamenti per € 4.800,00 + IVA.

Pertanto, egli non potrebbe, in ogni caso, rispondere dell'invio delle fatture precedenti.

Il Perrotta ha, peraltro, osservato che tutte le spese relative ai lavori di sanificazione e di manutenzione degli immobili, regolarmente effettuati, non sono state oggetto di contestazione neppure da parte della Prefettura, ragion per cui non è dato comprendere le ragioni per le quali la Procura della Corte dei Conti le abbia ricomprese nel presunto danno risarcibile.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie tesi difensive, anche il Perrotta ha riferito che, in epoca successiva alla notifica della citazione da parte della Procura della Corte dei conti, il G.U.P. del Tribunale di Macerata ha emesso in data 4/10/2023 la sentenza n. 491/2023, con cui ha disposto il "non luogo a procedere" nei confronti dell'associazione, dei suoi amministratori Bernabucci e Perrotta e di altri soggetti, relativamente ai capi d'imputazione di cui alle lett. A, B e D del procedimento penale n. 1840/19 R.G.N.R.- n. 3812/19 R.G. G.I.P., mentre la Corte di Cassazione aveva già annullato una precedente ordinanza, nella parte in cui aveva disposto l'imputazione per il reato di cui al capo C.

In particolare, gli imputati sono stati prosciolti con la formula "perché il fatto non sussiste" dalle accuse che riguardavano principalmente l'utilizzo di artifici e raggiri per documentare formalmente prestazioni di servizi di accoglienza a cittadini stranieri, in realtà mai eseguiti, e spese non effettivamente sostenute.

In particolare, il G.U.P. del Tribunale di Macerata ha esposto chiaramente le motivazioni a supporto del proscioglimento "perché il fatto non sussiste", evidenziando che:

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. A, non era affatto dimostrato che le spese documentate dalla "G.U.S." fossero riferibili a servizi di pulizia mai resi e che i canoni di locazione dei quattro immobili ubicati in Recanati non fossero stati pagati;

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. B (artifici e raggiri al fine di documentare formalmente spese mai effettivamente sostenute), risultava che le prestazioni dei servizi erano state effettivamente eseguite e che non v'erano elementi obiettivi che potessero far ritenere che gli importi delle relative fatture fossero incongrui o sproporzionati rispetto alla quantità e alla qualità dei servizi resi in favore dei migranti.

Ciò premesso, il Perrotta ha sottolineato che tutta la documentazione su cui si è basata la Procura della Corte dei conti proviene dalle indagini preliminari svolte dalla Procura della Repubblica di Macerata, documentazione che è stata ritenuta dallo stesso P.M. penale e dal G.U.P. presso il Tribunale di Macerata non idonea a supportare il rinvio a giudizio degli imputati, ivi compresi la "G.U.S" ed i suoi amministratori, non essendo ravvisabile alcun comportamento doloso dei medesimi.

Conclusivamente, il Perrotta ha chiesto, in via principale, che

sia respinta la domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei suoi confronti e, in subordine, che l'eventuale danno a lui ascrivibile sia notevolmente diminuito, salva, comunque, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

Anche il Perrotta ha chiesto l'acquisizione di testimonianze, che dovrebbero essere rese da dipendenti della "G.U.S.".

* * * * *

Con memoria del 30/1/2024 si è costituita in giudizio la dott.ssa Giuseppina Scardabozzi, funzionaria in servizio presso la Prefettura di Macerata, la quale ha chiesto, in via principale, che sia respinta la domanda risarcitoria proposta nei suoi confronti dalla Procura, non essendo ravvisabili profili di colpa grave nei suoi comportamenti, avendo ella diligentemente svolto i compiti che le erano stati assegnati.

In subordine, la Scardabozzi ha chiesto che l'eventuale onere risarcitorio posto a suo carico sia rideterminato tenendosi conto dell'importo di € 120.791,19, già addebitato dalla Prefettura di Macerata, con provvedimento prot. n. 37811 del 30 giugno 2020, a titolo di penali alla "G.U.S" per le inadempienze e le irregolarità riscontrate nell'espletamento dei servizi di accoglienza dei migranti, in violazione della convenzione stipulata nel marzo 2018.

Inoltre, la Scardabozzi ha chiesto che, in ogni caso, sia applicato in suo favore il potere riduttivo dell'addebito, in considerazione del minimo contributo alla causazione del

presunto danno erariale, a lei eventualmente ascrivibile.

Preliminarmente, la Scardabozzi ha riferito che il G.U.P. presso il Tribunale di Macerata aveva emesso un provvedimento di archiviazione delle imputazioni formulate nei confronti di vari funzionari della Prefettura di Macerata, tra cui il dirigente Senesi, il viceprefetto Minicuci, le funzionarie Mercuri e Scardabozzi, per carenza dell'elemento psicologico del dolo.

In proposito, la Scardabozzi ha evidenziato che ella era rimasta completamente estranea rispetto alla fase di aggiudicazione dei servizi alla G.U.S., così come alla stipulazione della relativa convenzione, ragion per cui le questioni relative all'individuazione delle singole unità immobiliari messe a disposizione dalla "G.U.S." per ospitare i migranti non erano mai state portate alla sua attenzione, essendo esse di competenza dei dirigenti Senesi e Minicuci.

D'altro canto, i compiti a lei affidati erano essenzialmente di controllo amministrativo-contabile sulle rendicontazioni trasmesse dalla "G.U.S.", senz'alcuna valutazione di merito sulle modalità di esecuzione dei servizi oggetto della convenzione.

Uguualmente, per quanto riguarda l'effettuazione dei servizi di pulizia delle unità immobiliari, la Scardabozzi ha sostenuto che ella non avrebbe potuto dedurre dall'esame formale delle fatture inviate dalla "G.U.S." se queste celassero prestazioni rese da terzi in regime di subappalto non autorizzato.

D'altro canto, la documentazione sottoposta al controllo contabile della Scardabozzi veniva successivamente trasmessa al dirigente Senesi ed al viceprefetto Minicuci, per le determinazioni di loro competenza relative alla liquidazione dei rimborsi richiesti dalla "G.U.S.".

Pertanto, eventuali rilievi in ordine alla concreta individuazione degli immobili da utilizzarsi ed alle modalità di effettuazione dei servizi di pulizia esulavano dalle competenze della Scardabozzi.

Con memoria integrativa in data 10 febbraio 2024 la Scardabozzi ha riferito di essere recentemente venuta a conoscenza dell'esito del procedimento penale riguardante la "G.U.S." ed i suoi amministratori Bernabucci e Perrotta, le cui posizioni sono state definite dal G.U.P. del Tribunale di Macerata con la sentenza n. 491/2023 del 4/10/2023, recante statuizione di non luogo a procedere "perché il fatto non sussiste", non essendo stato ravvisato alcun intento doloso di truffare la Prefettura.

In proposito, la Scardabozzi ha osservato che il suddetto provvedimento del G.U.P. assume specifica rilevanza anche nel presente giudizio di responsabilità amministrativa.

Infatti, alla Scardabozzi non potrebbe essere contestato alcun comportamento gravemente colposo per non aver individuato condotte fraudolente dell'associazione, la cui sussistenza è stata esclusa dal Giudice penale.

Inoltre, la Scardabozzi ha ribadito che i suoi compiti

consistevano nel controllare la regolarità formale delle fatture e il rispetto dei criteri del "pro die" e del "pro capite" per la liquidazione dei rimborsi alla "G.U.S.", non spettando a lei le verifiche sulle modalità di concreta prestazione dei servizi.

Ferma restando l'assenza di profili di colpa grave nei suoi comportamenti, in ogni caso, ad avviso della Scardabozzi, mancherebbe un danno attuale, considerate le cospicue penalità già applicate dalla Prefettura a carico della "G.U.S." per l'importo di € 120.791,19.

* * * * *

Non si è costituito in giudizio il convenuto Paolo Bernabucci, regolarmente citato con notifica "a mani proprie" in data 13/9/2023; il medesimo va, pertanto, dichiarato contumace.

* * * * *

All'udienza del 21 febbraio 2024, dopo ampia discussione, il Pubblico Ministero si è riportato alle conclusioni formulate nell'atto di citazione, insistendo per l'accoglimento della domanda risarcitoria proposta nei confronti dei vari convenuti.

Gli avvocati Affinito, Santucci e Cavallaro hanno confermato le conclusioni rassegnate nelle rispettive memorie, di cui hanno dato ampia illustrazione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Preliminarmente, il Collegio deve esaminare le istanze con cui la "G.U.S." e il Perrotta hanno chiesto la sospensione del presente giudizio, ai sensi dell'art. 106 del c.g.c., in pendenza

del giudizio civile, instaurato dall'associazione dinanzi al Tribunale di Ancona (R.G. n. 4372/2021) avverso il provvedimento n. 37811 del 30/6/2020, con cui la Prefettura di Macerata ha applicato a carico della "G.U.S." penali per complessivi € 120.791,19, a causa delle irregolarità ed inadempienze riscontrate dalla Guardia di Finanza nell'esecuzione dei servizi di accoglienza dei migranti, di cui alla convenzione stipulata nel marzo 2018.

In proposito, va rammentato che l'art. 106, comma 1, del c.g.c. dispone che: "Il giudice ordina la sospensione del processo quando la previa definizione di altra controversia, 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".

Pertanto, la sospensione del giudizio dinanzi alla Corte dei conti può essere disposta soltanto in presenza di due presupposti:

- a) la sussistenza di un rapporto di dipendenza tra cause: la causa pregiudicante deve avere ad oggetto un elemento (costitutivo, impeditivo, modificativo o estintivo) che sia essenziale per la decisione della causa pregiudicata (tale rapporto viene definito come di "pregiudizialità tecnica");
- b) la necessità che tale elemento venga accertato con efficacia di giudicato.

Orbene, nessuno di tali presupposti appare ravvisabile nella

fattispecie in esame, ragion per cui l'istanza di sospensione va respinta.

2. Sempre in via preliminare, sulla base del consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, deve affermarsi la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti non soltanto nei riguardi della Scardabozzi, funzionaria in servizio presso la Prefettura di Macerata, ma anche dell'associazione "G.U.S." e dei suoi legali rappresentanti.

Va, infatti, in linea generale, ravvisato un rapporto di servizio con l'Amministrazione nei casi in cui un soggetto privato sia incaricato di svolgere un'attività o un servizio di natura pubblicistica, con l'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche ed a beneficio dell'Amministrazione, in virtù di una convenzione appositamente stipulata.

Orbene, risulta acclarato che alla "G.U.S." è stato affidato dalla Prefettura di Macerata il servizio di accoglienza ed assistenza dei migranti richiedenti protezione internazionale, avente indubbiamente finalità di specifico interesse pubblico.

In proposito, va evidenziato che, in relazione a fattispecie analoghe, riguardanti il servizio di accoglienza dei migranti, la consolidata giurisprudenza ha già avuto modo di affermare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei riguardi sia degli Enti affidatari del servizio che dei loro amministratori (v. sentenze: Sez. Lazio n.172/23; Sez. Lombardia n.239/2022; Sez. Calabria n.75/2022; Sez. Toscana

n.163/2020).

3. Ciò premesso e passando all'esame delle questioni di merito dedotte nel presente giudizio, il Collegio reputa necessario soffermare la propria attenzione su due circostanze aventi fondamentale rilevanza.

In primo luogo, va sottolineato che con sentenza n. 491/2023 del 4/10/2023 (emessa dopo la notifica dell'atto di citazione, da parte della Procura di questa Corte, agli odierni convenuti) il G.U.P. presso il Tribunale di Macerata, nell'ambito del procedimento penale n.1840/19 R.G.N.R.- n.3812/19 R.G. G.I.P., ha disposto il "non luogo a procedere" nei confronti della "G.U.S.", del Bernabucci, del Perrotta e di altri soggetti, per i capi d'imputazione di cui alle lettere A, B e D, mentre la Corte di Cassazione aveva già annullato una precedente ordinanza, nella parte in cui aveva disposto l'imputazione coatta anche per il reato di cui all'art. 355 c.p.

In particolare, gli imputati sono stati prosciolti dal G.U.P., con la formula "perché il fatto non sussiste", dalle accuse che riguardavano l'utilizzo di artifici e raggiri per documentare formalmente prestazioni di servizi di accoglienza a cittadini stranieri, ritenute dagli inquirenti mai eseguite, e per documentare spese, ritenute dagli inquirenti mai effettivamente sostenute, condotte illecite che avrebbero indotto in errore la Prefettura di Macerata, determinando la liquidazione indebita di somme per un totale di € 148.032,05

in favore della "G.U.S."

Il proscioglimento da parte del G.U.P. è, peraltro, avvenuto dopo che il Procuratore della Repubblica di Macerata aveva già richiesto l'archiviazione per tutti gli imputati nel 2019, in quanto non erano emersi solidi elementi a sostegno delle accuse, con riguardo ai rimborsi sia delle spese di locazione delle quattro unità immobiliari ubicate in Recanati, in via Costa dei Ricchi, n.4, sublocati dalla "Venere s.r.l." alla "G.U.S.", sia delle spese riguardanti i servizi di pulizia, subappaltati alla "Kairos s.r.l."

Orbene, le motivazioni poste a supporto del proscioglimento in sede penale assumono notevole rilevanza anche nell'ambito del presente giudizio di responsabilità amministrativa, che la Procura ha sostanzialmente basato sugli stessi elementi che erano stati acquisiti nel corso delle indagini preliminari penali.

In particolare, il G.U.P. ha evidenziato che:

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. A, non era affatto dimostrato che le spese documentate dalla "G.U.S." fossero riferibili a servizi di pulizia mai resi e che i canoni di locazione dei quattro immobili ubicati in Recanati non fossero stati pagati;

- relativamente al capo d'imputazione di cui alla lett. B (artifici e raggiri al fine di documentare formalmente spese mai effettivamente sostenute), risultava che le prestazioni dei servizi erano state effettivamente eseguite e che non v'erano

elementi obiettivi che potessero far ritenere che gli importi delle relative fatture fossero incongrui o sproporzionati rispetto alla quantità e alla qualità dei servizi resi in favore dei migranti; - d'altronde, il rigido meccanismo di rendicontazione, previsto dal capitolato d'appalto, imponeva alla "G.U.S." di predisporre dettagliatamente le note spese, da sottoporre mensilmente al controllo della Prefettura, corredandole di tutta la documentazione necessaria, tra cui le fatture quietanzate dai fornitori di beni e servizi, al fine di ottenere i rimborsi delle spese sostenute, che, dunque, sarebbero potuti avvenire soltanto in caso di esito positivo delle verifiche eseguite dall'Amministrazione.

Dalle motivazioni del proscioglimento in sede penale della "G.U.S." e degli altri imputati emerge, dunque, chiaramente che non v'era stata alcuna condotta dolosa, volta a truffare la Prefettura di Macerata, e che le spese per le quali l'associazione aveva chiesto il rimborso erano state da essa effettivamente sostenute.

Peraltro, va evidenziato che la richiesta rivolta alla Prefettura, tramite pec del 12 aprile 2018, per ottenere l'autorizzazione all'utilizzo delle quattro unità immobiliari reperite in Recanati (al fine di affrontare la situazione imprevista, derivante dal fatto che il Comune di Macerata aveva deliberato di non mantenere i Centri di Accoglienza Straordinaria sul suo territorio), esclude, di per sé, che la "G.U.S." avesse tentato di

trarre in inganno l'Amministrazione per quanto riguarda tali immobili.

Il Collegio ritiene, pertanto, che nei riguardi della "G.U.S.", del Bernabucci e del Perrotta debbano escludersi profili di responsabilità amministrativa per dolo, potendosi, invece, vagliare eventuali elementi di responsabilità per colpa grave, non ostandovi preclusioni processuali scaturenti dalla sentenza penale di "non luogo a procedere", pronunciata dal G.U.P. in sede extra dibattimentale e, quindi, non avente carattere vincolante nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 652 del c.p.p.

4. In secondo luogo, deve evidenziarsi che in data 30/6/2020 la Prefettura di Macerata ha emesso il provvedimento prot. n. 37811, con cui ha contestato alla "G.U.S." sia le irregolarità relative ai rimborsi chiesti per i canoni di locazione delle quattro unità immobiliari ubicate in Recanati sia le inadempienze emerse nell'espletamento dei servizi di pulizia dei locali in cui venivano ospitati i migranti.

Pertanto, la Prefettura ha applicato penali a carico dell'associazione, incamerando la complessiva somma di € 120.791,19, mediante compensazione con quanto dovuto alla "G.U.S." per servizi resi durante il periodo di "proroga tecnica" della convenzione.

Considerato che tali penali sono state applicate dall'Amministrazione a carico dell'associazione con riferimento ai medesimi fatti che costituiscono oggetto di contestazione da

parte della Procura della Corte dei conti, appare, dunque, evidente che nel presente giudizio debba tenersi dell'importo di € 120.791,19, che è stato incamerato dalla Prefettura.

5. Per quanto concerne l'ammissibilità delle prove, va dichiarata l'inammissibilità delle testimonianze, la cui acquisizione è stata richiesta dalla "G.U.S." e dal Perrotta, sia perché esse dovrebbero essere rese da dipendenti della stessa associazione sia perché i fatti su cui dovrebbero convergere risultano già ampiamente desumibili dalla documentazione acquisita al fascicolo processuale.

Sempre con riferimento all'ammissibilità delle prove, va rammentato che, secondo la consolidata giurisprudenza, sia la parte attrice che la parte convenuta hanno l'onere d'indicare in modo specifico nei propri atti i documenti che offrono in comunicazione, d'inserirli nel proprio fascicolo e di elencarli nel relativo indice.

Infatti, il compito del Giudice è quello di decidere sulla base dei documenti prodotti, che siano stati debitamente menzionati, sia dalla Procura che dalle parti private, nei propri scritti e siano stati dettagliatamente elencati nell'indice del rispettivo fascicolo, e non anche quello di "ricercare" i documenti non ricompresi nell'indice, che va redatto con numerazione corrispondente a quella che designa ciascun documento informatico prodotto, il quale va, altresì, adeguatamente denominato.

In mancanza di tutto ciò, la mera produzione di innumerevoli files non può ritenersi corretta, non potendosi costringere il Giudice e le controparti ad effettuare un'assai difficoltosa e sovente defatigante "ricerca", finalizzata all'individuazione degli elementi che potrebbero confermare o smentire le affermazioni della parte che li abbia disordinatamente prodotti (v.: Tribunale di Napoli, sentenza del 3 febbraio 2023; Cassazione civile, sez. I[^], sentenza n. 19006 del 13/6/2022). Conseguentemente, le allegazioni sia della Procura che delle parti convenute possono essere considerate ammissibili e vanno scrutinate soltanto nei limiti in cui sia stato garantito il rispetto delle prescrizioni contenute negli artt. 74 e 87 delle disp. att. c.p.c.

6. Ciò precisato, con riferimento alle spese riferite ai canoni di locazione ed alle utenze relative alle quattro unità immobiliari ubicate in Recanati, via Costa dei Ricchi, n. 4, il Collegio reputa che, esclusa la sussistenza di intenti fraudolenti (come acclarato nell'ambito del procedimento penale, definito con la sentenza n. 491/2023 del G.U.P. del Tribunale di Macerata), la "G.U.S.", nel chiederne il rimborso, abbia, comunque, operato in maniera gravemente colposa, non avendo rispettato quanto previsto nella convenzione stipulata con la Prefettura.

Infatti, gli immobili in questione non figuravano nell'elenco allegato alla domanda di partecipazione alla gara e negli allegati alla convenzione.

Orbene, benchè la "G.U.S.", con pec del 12 aprile 2018, inviata al viceprefetto Minicuci, avesse chiesto di essere autorizzata ad utilizzare i suddetti immobili reperiti in Recanati (al fine di affrontare la situazione imprevista, derivante dal fatto che il Comune di Macerata aveva deliberato di non mantenere i Centri di Accoglienza Straordinaria sul suo territorio), tuttavia, non avendo ricevuto alcun formale riscontro positivo, essa non avrebbe potuto legittimamente richiedere il rimborso dei relativi canoni di locazione e delle spese per le utenze domestiche, tanto più che in quelle unità immobiliari non risultavano ancora ospitati migranti.

In ogni caso, va sottolineato che tale irregolarità, indubbiamente ascrivibile, a titolo di colpa grave, alla "G.U.S." ed all'allora presidente Bernabucci, che aveva stipulato nel marzo 2018 la convenzione con la Prefettura, non potrebbe essere imputata anche al Perrotta, che ha assunto la carica di presidente e legale rappresentante dell'associazione soltanto dal 14/11/2018.

7. La sentenza n. 491/2023 del G.U.P. presso il Tribunale di Macerata offre importanti elementi di valutazione anche in ordine alla problematica relativa alla rimborsabilità delle spese per i servizi di pulizia dei locali, ove erano ospitati i migranti.

In proposito, va rammentato che la "Kairos s.r.l.", cui erano stati affidati tali servizi di pulizia, non era stata indicata dalla "G.U.S." come ditta subappaltatrice né in sede di domanda di

partecipazione alla gara indetta dalla Prefettura né in sede di stipula della convenzione.

Pertanto, tale circostanza si configura chiaramente come una violazione di quanto previsto nel bando di gara.

Inoltre, è emerso che i dipendenti della "Kairos s.r.l.", impiegati nell'effettuazione dei servizi di pulizia, erano insufficienti a far fronte alle effettive esigenze connesse all'elevato numero di immobili a disposizione della "G.U.S." e tanto più in conformità alle dettagliate prescrizioni tecniche ed alle cadenze temporali specificate nel capitolato d'appalto.

Al riguardo, il G.U.P. del Tribunale di Macerata ha evidenziato che: *"Anche a tal proposito valgono considerazioni analoghe a quelle già svolte in riferimento all'imputazione sub A, in quanto, se, da un lato, appare logicamente presumibile che la manodopera impiegata non fosse tale da poter assicurare un servizio di pulizia del tutto adeguato, da un altro lato, si deve rilevare che, secondo quanto riferito dagli addetti, le prestazioni furono effettivamente eseguite, seppure verosimilmente non con le cadenze e la frequenza previste nel capitolato d'appalto"*; pertanto, *"anche in tal caso non vi sono obiettivi elementi di valutazione, in base ai quali poter concludere che gli importi delle fatturazioni fossero del tutto incongrui o sproporzionati rispetto alla quantità e qualità dei servizi resi e, dunque, costituissero una falsa rappresentazione della realtà, rilevante ai fini della contestata truffa"*.

In sostanza, deve ritenersi che i servizi di pulizia siano stati effettuati in maniera non conforme a quanto pattuito, ragion per cui la "G.U.S." non avrebbe potuto richiedere il rimborso integrale delle spese sostenute per pagare la "Kairos".

Non è dato, tuttavia, conoscere l'effettiva ed esatta entità delle violazioni di quanto stabilito nella convenzione relativamente all'effettuazione dei servizi di pulizia, ragion per cui può ragionevolmente ritenersi che le relative conseguenze, in termini di danno per l'Amministrazione, siano state ricomprese nell'importo individuato dalla Prefettura, quale penale applicata a carico della "G.U.S." per le inadempienze riscontrate nell'esecuzione della convenzione stipulata.

D'altro canto, la Procura non ha fornito congrui elementi in ordine ad una maggiore quantificazione del danno derivante dall'inadeguatezza dei servizi di pulizia, che, in base a quanto acclarato nella sentenza del G.U.P. del Tribunale di Macerata, sono stati, comunque, effettuati.

8. Conclusivamente, il Collegio ritiene che:

possa essere ravvisata una responsabilità gravemente colposa della "G.U.S." per le violazioni di quanto previsto dalla convenzione, sia relativamente alla vicenda riguardante il rimborso dei canoni di locazione per gli immobili ubicati in Recanati, il cui utilizzo non era stato formalmente autorizzato dalla Prefettura, sia per quanto riguarda la non adeguata esecuzione dei servizi di pulizia;

le conseguenti penali applicate dalla Prefettura a carico della "G.U.S.", incamerate dall'Amministrazione per un importo complessivo di € 120.791,19, siano state sufficienti a risarcire il danno effettivamente subito dall'Amministrazione.

In particolare, risulta che la Prefettura ha applicato penali, in misura variabile tra il 2% e il 4% (a seconda dei mesi) degli interi compensi dovuti all'associazione per i servizi da essa complessivamente resi, ritenendo tali penali congrue, in rapporto alla forbice compresa tra l'1 e il 5%, ad indennizzare l'Amministrazione dei nocuenti patrimoniali subiti per effetto delle violazioni imputabili alla "G.U.S.", sia per quanto riguarda le spese di locazione degli immobili, ubicati in Recanati, il cui uso non era stato autorizzato, sia per quanto riguarda i servizi di pulizia, affidati in subappalto, effettuati in maniera non conforme a quanto preventivato.

In proposito, va anche rammentato che l'art. 1382 del c.c. dispone che: "La clausola, con cui si conviene che, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, uno dei contraenti è tenuto a una determinata prestazione, ha l'effetto di limitare il risarcimento alla prestazione promessa, se non è stata convenuta la risarcibilità del danno ulteriore".

In considerazione delle penali già incamerate dalla Prefettura di Macerata a carico della "G.U.S.", in relazione ai medesimi fatti oggetto del presente giudizio, deve, dunque, ravvisarsi la carenza di un danno attuale, ragion per cui non può essere

accolta la domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei confronti della suddetta associazione e dei suoi legali rappresentanti Bernabucci e Perrotta.

La carenza di un danno attuale, addebitabile, in via principale, ai soggetti sopra indicati, esclude ovviamente la configurabilità di una responsabilità amministrativa sussidiaria in capo alla Scardabozzi, funzionaria in servizio presso la Prefettura di Macerata, e ciò a prescindere dalla sussistenza dei profili di grave negligenza, contestati alla medesima dalla Procura.

9. Considerate le peculiarità della fattispecie in esame, in cui non risulta configurabile un danno attuale, pur essendo ravvisabili comportamenti, a suo tempo, connotati da colpa grave e lesivi degli interessi dell'Amministrazione, il Collegio ritiene che debba disporsi la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

Non v'è luogo a provvedere sulle spese per quanto riguarda Bernabucci Paolo, rimasto contumace.

10. S'intende "assorbita" ogni ulteriore questione prospettata dalle parti, in quanto ritenuta dal Collegio priva di apprezzabile rilevanza per la definizione del presente giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per le Marche, definitivamente pronunciando:

rigetta, per carenza di attualità del danno, la domanda risarcitoria proposta dalla Procura, in via principale, nei

confronti dell'associazione "G.U.S.- Gruppo Umana Solidarietà
Guido Puletti", di Bernabucci Paolo e di Perrotta Francesco
Maria e, in via sussidiaria, nei confronti di Scardabozzi
Giuseppina;

B) compensa integralmente le spese di lite tra le parti costituite.

Così deciso in Ancona, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2024.

Il Giudice estensore

Il Presidente

Andrea Liberati

Valter Camillo Del Rosario

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria in data 14/03/2024

Il Funzionario amministrativo

~~Dottssa Milena Posanzini~~

(firmato digitalmente)