



REPUBBLICA ITALIANA

SENT. N. 39/19

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai seguenti Magistrati:

Cinthia PINOTTI	Presidente
Walter BERRUTI	Consigliere relatore
Ilaria Annamaria CHESTA	Primo referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 20408, instaurato con atto di citazione della Procura regionale depositato il 13 dicembre 2017 nei confronti di PITRELLI Rosanna, nata a Policoro (MT) il 5 settembre 1986, residente in Gallarate (VA), c.f. PTRRNN86P45G786P, rappresentata e difesa dall'Avv. Cristiano Burdese, giusta procura speciale in calce alla comparsa di costituzione e risposta.

Uditi, alla pubblica udienza del 21 febbraio 2019, con l'assistenza del Segretario Sig. Renzo Piasco, il Magistrato relatore Dott. Walter Berruti e il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore generale Dott.sa Emanuela Rotolo, come da verbale.

Esaminati gli atti.

Rilevato in

FATTO

La Procura regionale, con atto di citazione depositato il 13 dicembre 2017, ha agito nei confronti di PITRELLI Rosanna quale legale rappresentante della Cooperativa Stella società cooperativa sociale, affidataria della gestione della comunità riabilitativa psicosociale “Panta rei”. La comunità è destinata ad ospitare minori di età anni con disturbi comportamentali in fase non acuta, che non sono in grado di rientrare in famiglia o vengono collocati in comunità in via preventiva. La citazione fa seguito alla segnalazione della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Torino sull’inadeguatezza della struttura, ancorché autorizzata dall’ASL con deliberazione n. 646 del 21 giugno 2013 all’attività di inserimento di minori con oneri a carico di enti pubblici ex art. 29 L.r. Piemonte n. 1/2004, e sulla conseguente carenza dei presupposti per l’accreditamento presso il S.S.R. Tale situazione emergeva dalle ispezioni effettuate dalla procura presso il tribunale per i minorenni e dalla commissione di vigilanza dell’ASL. L’autorizzazione, tuttavia, non veniva revocata in sede amministrativa, ma sospesa, dal 15 novembre 2015 al 2 marzo 2016, stante la persistenza di inadempimenti agli obblighi previsti.

Ritenuti quindi non dovuti i compensi erogati dai vari enti pubblici interessati (ASL, Comuni ed altri, dettagliatamente elencati in citazione con le relative quote), per un totale di euro 1.401.968,27 per il periodo luglio 2013-aprile 2016, la Procura ne ha chiesto la restituzione a titolo di danno erariale, ravvisando l’elemento soggettivo del dolo da inadempimento contrattuale.

La domanda veniva proposta anche nei confronti della Società Cooperativa Stella, quale corresponsabile solidale, la quale tuttavia chiedeva ed otteneva la definizione del giudizio con rito abbreviato giusta sentenza di questa Sezione n. 7/2019.

La PITRELLI, invece, pur ammessa al rito deflattivo, non provvedeva al pagamento nei termini fissati e pertanto nei suoi confronti veniva disposta, con la sentenza di cui sopra, la prosecuzione del giudizio con rito ordinario ai sensi dell'art. 130 c.g.c.

La suddetta si è costituita con memoria, corredata di documenti, depositata in data 26 aprile 2018, eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione contabile e nel merito chiedendo l'assoluzione ovvero, sotto diversi profili, la riduzione dell'addebito.

In particolare, la convenuta sostiene, quanto al difetto di giurisdizione, che lo schermo della personalità giuridica impedirebbe di considerare anche il legale rappresentante parte del rapporto di servizio, che intercorre solo tra la società e l'ente pubblico. Neppure ella potrebbe essere qualificata agente contabile di fatto, in presenza di un agente contabile di diritto quale la società affidataria del servizio.

Nel merito non contesta le criticità di volta in volta rilevate dalla commissione di vigilanza, ma, da un lato, le spiega con la tipologia degli ospiti, persone affette da gravi patologie psichiatriche e inclini a manifestazioni di aggressività, dall'altro osserva che tali criticità sarebbero state via via eliminate, in conformità alle prescrizioni adottate in sede di vigilanza, come dimostrerebbe anche il fatto che l'autorizzazione sia tuttora in essere e mai revocata, come sarebbe avvenuto in caso di reiterazione delle violazioni e di inosservanza delle prescrizioni conformative, ai sensi dell'art. 30 della L.r. n. 1/2004. Non esisterebbe illecito in presenza di titolo autorizzatorio, che presuppone la sussistenza dei relativi requisiti, come declinati nella D.G.R. n. 25/2012. Affermare la responsabilità dell'affidataria significherebbe, inammissibilmente, sindacare l'operato della

commissione di vigilanza, che non ha mai ritenuto di revocare l'autorizzazione a suo tempo concessa. In particolare, dal fatto che i verbali ispettivi avessero rilevato che gli spazi si presentavano in stato di disordine ed incuria non è dato inferire, come fa invece la citazione, che essi fossero inadeguati dal punto di vista della sicurezza e che la comunità fosse inidonea a rendere il servizio cui si era obbligata. La difesa procede quindi all'esame dei vari periodi considerati dai verbali ispettivi che si sono succeduti nel tempo: nel verbale del 21 maggio 2013 nessun rilievo; nel verbale del 26 novembre 2013 si chiede documentazione integrativa, ma si attesta che le condizioni igienico-strutturali sono conformi alle norme; nel verbale del 13 febbraio 2014 si rileva la presenza di un minore non legittimato, ma si dicono soddisfacenti le condizioni igieniche e di pulizia delle stanze, degli spazi comuni e delle suppellettili; nel verbale dell'11 settembre 2014 vengono rilevate alcune criticità che riguardano lo stato e la idoneità dei locali, cui fanno seguito prescrizioni conformative, senza che ciò comporti il venir meno dei requisiti dell'autorizzazione e la sua revoca; nel verbale del 9 dicembre 2014 e del 20 gennaio 2015 vengono rilevate ulteriori criticità, anche se in parte coincidenti con quelle già rilevate nel verbale precedente, cui, tuttavia, fanno ancora seguito solo prescrizioni conformative; nel verbale del 18 marzo 2015 viene constatato un sostanziale adempimento delle prescrizioni di cui ai verbali precedenti. Solo nel verbale del 15 novembre 2015 viene proposta la sospensione dell'autorizzazione e, pertanto, prima di tale data il servizio dovrebbe ritenersi reso e nessun illecito potrebbe configurarsi. Lo stesso sarebbe a dirsi per il periodo successivo alla revoca della sospensione, avvenuta il 2 marzo 2016. Dunque, la pretesa attorea andrebbe al più limitata alle somme erogate nel periodo di sospensione dell'autorizzazione (dicembre 2015-marzo

2016), per un totale di euro 134.895,90. Si osserva ancora che detta sospensione comportava il blocco di nuovi ingressi, ma non la continuità delle prestazioni a favore degli ospiti presenti, segno questo che non potrebbe parlarsi di totale inadeguatezza della struttura. Si richiama in proposito la motivazione della richiesta di archiviazione del procedimento penale per cui non si sarebbero fatte mancare, in tutto o in parte, cose od opere che siano necessarie ad un pubblico servizio, con ciò non integrandosi i presupposti del reato di cui all'art. 355 c.p. La difesa si diffonde poi a confutare, nello specifico, i vari inadempimenti contestati. Quanto all'elemento soggettivo contesta la ricorrenza del dolo, anche nella forma contrattuale, e della colpa grave, avendo la cooperativa e il suo legale rappresentante operato nella piena vigenza dell'autorizzazione e posto via via rimedio alle criticità rilevate. Sul piano causale contesta la prova dello specifico apporto causale della convenuta nel preteso illecito ai sensi dell'art. 1, comma 1 *quater* della L. n. 20/1994. Evidenzia sul punto che quest'ultima opera in seno ad un consiglio di amministrazione di tre membri, svolgendo in più attività di tipo amministrativo quale socio lavoratore e sovrintendendo alla gestione amministrativa e finanziaria della cooperativa. In tale veste intrattiene sporadiche relazioni con le ASL e non si occupa della gestione operativa delle varie comunità, né dell'inserimento dei minori o della elaborazione ed attuazione dei piani educativi individuali. Non potrebbe quindi nella specie ravvisarsi quell'abuso di poteri gestori o interventi volti all'indebito incameramento di somme che, secondo parte della giurisprudenza, legittima l'estensione della responsabilità amministrativa al legale rappresentante della persona giuridica. Eccepisce infine, per il caso di ritenuta responsabilità, la compensazione *lucrum cum damno* anche ai sensi della specifica previsione di cui all'art. 1, comma 1

bis della L. n. 20/1994 in ragione della continuità dell'erogazione del servizio e dei risparmi di spesa che ne sono derivati alle amministrazioni pubbliche interessate.

All'udienza di discussione del 21 febbraio 2019 il PM ha preliminarmente formulato riserva di appello avverso la sentenza di questa Sezione n. 7/2019 e, nel merito, illustrato l'atto di citazione e richiamato le relative conclusioni, precisando che, a fronte del pagamento da parte della Cooperativa Stella, nel giudizio abbreviato, del dieci per cento della pretesa azionata, dall'ammontare del danno andrà scontata tale quota. Il difensore della convenuta ha, a sua volta, illustrato la memoria di costituzione e richiamato le conclusioni ivi contenute.

Il giudizio è stato quindi trattenuto a decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare va respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti.

Secondo la convenuta lo schermo della personalità giuridica della società cooperativa impedirebbe di considerare anche il legale rappresentante parte del rapporto di servizio, il quale giustifica la giurisdizione contabile e intercorre solo tra la società affidataria e l'ente pubblico.

L'eccezione è infondata.

Sul punto è sufficiente richiamare la costante giurisprudenza (cfr. ad es. questa Sezione n. 93/2016) per cui la Corte dei conti ha giurisdizione sull'azione di danno erariale proposta, oltre che nei confronti della società a favore della quale il finanziamento è stato erogato, anche verso la persona fisica che ha agito per conto della società e contribuito in tal modo alla distrazione del denaro pubblico

dal vincolo di scopo e alla produzione del danno erariale. Pertanto, un rapporto di servizio è configurabile tra la p.a. finanziante ed i legali rappresentanti di società persone giuridiche private destinatarie del finanziamento (cfr. Cass. S.U. n. 18991/2017, nonché, da ultimo, Cass. S.U. n. 14436/2018). Nella fattispecie, poi, la stessa convenuta riconosce di avere operato come socio lavoratore, sovrintendendo alla gestione amministrativa e finanziaria della cooperativa.

2. Nel merito la domanda attorea è fondata nei limiti che seguono.

2.1. La convenuta non contesta tanto gli inadempimenti, rispetto agli *standard* di prestazione del servizio di gestione di comunità riabilitativa psicosociale per minori), di volta in volta rilevati dalla commissione di vigilanza (come riepilogati nelle pagg. 10 e ss. dell'atto di citazione), quanto la loro importanza.

In sostanza la difesa si incentra, e vi ha molto insistito nella discussione orale, sull'argomento che l'illecito sarebbe escluso dalla permanenza dell'autorizzazione amministrativa, che presuppone la sussistenza dei relativi requisiti nella struttura. Tale autorizzazione, infatti, non risulta essere stata revocata, bensì sospesa per un limitato periodo, che va dal dicembre 2015 al marzo 2016 e per il quale, tutt'al più, potrebbe considerarsi fondata la pretesa attorea.

Osserva il Collegio che la mancata revoca dell'autorizzazione amministrativa non esclude, di per sé, che vi possa essere stato, come in effetti è accaduto, un inesatto adempimento agli obblighi rivenienti dalla stessa.

La L.r. Piemonte n. 1 dell'8 gennaio 2004 (recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento") assoggetta l'attività di specie a regime autorizzatorio (art. 27), disponendo che "*Il titolare o il legale rappresentante*

sono responsabili, ai fini autorizzativi, del corretto funzionamento dei servizi e delle attività autorizzate” (art. 27, comma 3).

A mente del successivo art. 28, comma 1 la violazione delle disposizioni nazionali e regionali che disciplinano l'esercizio delle attività e dell'erogazione dei servizi, accertate dal competente organo di vigilanza, non determina automaticamente, salvo che nei casi più gravi (previsti nel comma successivo), la revoca dell'autorizzazione, bensì l'adozione, a carico del titolare dell'autorizzazione o del legale rappresentante della persona giuridica, di provvedimenti conformativi con assegnazione di termine per adempiere. Solo l'inosservanza reiterata delle prescrizioni impartite, la violazione di norme in materia di sanità, di igiene e di sicurezza, che siano di grave pregiudizio per la sicurezza e la salute delle persone assistite e degli operatori della struttura, provoca la revoca ovvero, nei casi meno gravi, la sospensione del titolo autorizzativo. Quest'ultima è l'ipotesi verificatasi nella specie, per il periodo dicembre 2015 - marzo 2016.

Come affermato dalla Sezione in un caso analogo (cfr. sent. n. 68/2018), una struttura privata che incamera, a fronte di ogni soggetto ospitato, risorse pubbliche per svolgere un servizio delicato e fondamentale per la collettività, riguardante soggetti minori in stato di bisogno, non può limitarsi a mantenere per mesi la comunità a livelli non consoni ai previsti *standard* di qualità, poiché in tal caso viene frustrato il fine, di natura pubblicistica, di preservare la salute, la formazione, il benessere psicofisico, la sicurezza e la stessa incolumità di persone minori, già provate dal triste decorso delle proprie vicende personali. La documentazione in atti (cfr. i verbali della commissione di vigilanza dell'ASL, prodotti da parte attrice sub doc. 2, all. 2-4, 6-11, 13-14 e l'ispezione della

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni del 21 ottobre 2015 sub doc. 1, nonché il verbale della commissione n. 17/2015, recepito dalla deliberazione dell'ASL di Novara del 25 novembre 2015, prodotta sub doc. 12, in cui, “*preso atto della gravità delle criticità emerse, alcune delle quali reiterate*” si propone la sospensione dell'autorizzazione al funzionamento) emerge un quadro complessivo che, al di là di singoli interventi di adeguamento, che in effetti, come fa rilevare la difesa, sono stati effettuati, non può certo dirsi aderente ai principi fissati dalla L.r. n. 1/2004 cit. e dalle relative norme attuative, così come puntualmente richiamate nella pagg. 5 e ss. della citazione e cui, per brevità, si rinvia.

2.2. Quanto all'elemento soggettivo è condivisibile la prospettazione accusatoria della ricorrenza del c.d. dolo contrattuale ravvisabile nel cosciente inadempimento degli obblighi di servizio (cfr. questa Sez. n. 68/2018 cit. e la giurisprudenza ivi richiamata). La convenuta, nel periodo considerato, non ha effettuato, se non in misura parziale, gli interventi finalizzati a raggiungere, in modo definitivo e permanente, gli *standard* contemplati dalla normativa regionale per le comunità della specie, nonostante le puntuali prescrizioni adottate nei suoi confronti, tant'è che nel 2015 si è giunti alla sospensione dell'autorizzazione per il persistere di inadempimenti. Che poi questi non rivestissero gravità tale da assumere rilevanza penale, al fine di integrare la fattispecie dell'art. 355 c.p. o da provocare il più drastico provvedimento di revoca, non ne esclude la rilevanza sull'esatto adempimento degli obblighi di servizio del gestore e sull'imputabilità alla coscienza e volontà di quest'ultimo.

2.3. Il danno contestato in citazione è pari ad euro 1.401.968,27, somma corrispondente ai compensi percepiti dalla Cooperativa Stella per il periodo

oggetto di indagine e calcolata dalla Guardia di finanza sulla base dei mandati di pagamento emessi a suo favore dagli enti invianti (cfr. citaz. pagg. 2, 17 e s. e doc. 3, all. 1). Su tale metodo di calcolo il difensore non risulta aver sollevato specifiche contestazioni e quindi può essere accolto in questa sede.

Di tale importo il dieci per cento è stato già versato dalla Cooperativa Stella nel rito abbreviato.

Il residuo, tuttavia, non può essere addebitato integralmente alla convenuta.

Da un lato, infatti, come eccepisce la difesa, invocando anche la *compensatio lucri cum damno*, il servizio è stato reso e i ragazzi sono stati ospitati nella struttura (anche durante il periodo di sospensione, cfr. il verbale del 25 novembre 2015 *sub* doc. 9 prod. difesa), dall'altro, inadempimento agli obblighi di servizio vi è stato, ma non è risultato di gravità tale da comportare il venir meno del sinallagma contrattuale.

Il Collegio reputa quindi addebitabile alla convenuta una percentuale del danno come sopra contestato, che si ritiene equo fissare nel dieci per cento e così nella misura di euro 140.196,82.

3. La convenuta va quindi condannata al pagamento di euro 140.196,82.

4. Tale somma andrà maggiorata di rivalutazione monetaria, decorrente dal 1° marzo 2016, data dell'ultimo dei verbali ispettivi, sino alla pubblicazione della presente sentenza e di interessi legali da quest'ultima data al pagamento.

5. Le quote di pertinenza dei diversi enti pubblici coinvolti indicate in citazione, anche in assenza di contestazioni sul punto, rideterminate nella percentuale di cui sopra, possono essere confermate.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, visto l'art.

130 c.g.c.,

CONDANNA

PITRELLI Rosanna al pagamento di complessivi euro 140.196,82 come precisato in motivazione in favore di: ASL Milano, Comune di Milano, Agenzia di Tutela della Salute della Città Metropolitana di Milano, ASL Milano 2, ATS Brianza, Comune di Monza, Agenzia di Tutela della Salute Bergamo, ASL Provincia di Bergamo, ASL Provincia di Como, Comune di Corsico, Comune di Mezzago, Comune di Peschiera Borromeo, Comune di Carbonate, ASS n. 1 Triestina, ASL BT di Andria, Comune di Torri di Quartesolo, Comune di Barletta, ASS n. 2 Bassa Friulana Isontina, ASL Torino 2, AUSL Toscana Nord Ovest, AUSL di Reggio Emilia, AULSS 16-Padova, Comune di Padova, AS dell'Alto Adige, AS della Provincia autonoma di Bolzano, Comunità comprensoriale Valle Isarco, Comune di Duino Aurisina, Risorsa sociale Gera d'Adda, Comune di Castelnuovo Ne' Monti, AUSL Roma D, Roma Capitale-Municipio Roma X, Comune di Brugherio, AS USLSS 6 Vicenza, Comune di Bresso, ASL 3 Genovese, oltre rivalutazione monetaria dal 1° marzo 2016 sino alla pubblicazione della presente sentenza e interessi legali da quest'ultima data al pagamento.

Le spese di giustizia, liquidate in euro 561,79 (CINQUECENTOESSANTUNO/79), seguono la soccombenza e sono poste a carico della medesima.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2019 con l'intervento dei Magistrati:

Cinthia Pinotti, Presidente

Walter Berruti, Consigliere estensore

Ilaria Annamaria Chesta, Primo referendario

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Il Giudice Estensore

F.to Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Cinthia PINOTTI

Depositata in Segreteria il 28 marzo 2019

Il Direttore della Segreteria

F.to Antonio CINQUE