



SENT. N. 90/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE PIEMONTE

composta dai magistrati:

Marco PIERONI

Presidente relatore

Alessandra OLESSINA

Consigliere

Cristiano BALDI

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al nr. **24500** del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte, nei confronti di:

C.G.C., nato il *omissis* a *omissis*,

residente in *omissis*, via *omissis*, cod. fisc.

omissis, rappresentato e difeso, congiuntamente e

disgiuntamente, per procura speciale in atti, dagli avv.ti Giuseppe Leuzzi del

Foro di Asti e Riccardo Montanaro del Foro di Torino, con domicilio eletto

presso lo Studio legale Montanaro e Associati in Torino, via Del Carmine n. 2,

domicilio digitale presso l'indirizzo PEC

riccardo.montanaro@pec.montanaroeassociati.it;

A.L., nata il *omissis* ad *omissis*, ivi residente in via *omissis*,

cod. fisc. *omissis*, rappresentata e difesa dal Prof. Avv.

	Carlo Emanuele Gallo del Foro di Torino, ed elettivamente domiciliata presso	
	il suo studio, in Torino, Via Pietro Palmieri n. 40, come da procura speciale in	
	atti, con domicilio digitale presso l'indirizzo PEC	
	<i>avvcarloemanuelegallo01@pec.ordineavvocatitorino.it;</i>	
	S.M. , nato il <i>omissis</i> a <i>omissis</i> , ivi residente in via	
	<i>omissis</i> , cod. fisc. <i>omissis</i> , rappresentato e difeso per	
	procura speciale in atti dagli avv.ti Michele Vietti e Francesco Gorla del Foro	
	di Torino, con elezione di domicilio presso i rispettivi indirizzi PEC:	
	<i>michelevietti@pec.ordineavvocatitorino.it,</i>	
	<i>francescogorla@pec.ordineavvocatitorino.it;</i>	
	C.S. , nato il <i>omissis</i> ad <i>omissis</i> , residente in <i>omissis</i> ,	
	via <i>omissis</i> , cod. fisc. <i>omissis</i> , elettivamente	
	domiciliato in <i>omissis</i> , Corso <i>omissis</i> , presso l'avv. Giuseppe	
	Misiano, che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente, all'avv.	
	Luca Corbellini del Foro di Asti, con domicilio digitale agli indirizzi PEC:	
	<i>giuseppe.misiano@ordineavvocatiasti.eu,</i>	
	<i>luca.corbellini@ordineavvocatiasti.eu</i>	
	Uditi alla pubblica udienza del giorno 15 aprile 2026, con l'assistenza del	
	Segretario Signor Renzo Piasco, il Magistrato relatore Presidente di Sezione	
	Marco Pieroni e per il Pubblico Ministero il Sostituto Procuratore Generale	
	Primo Referendario Nicola Peretti, e gli avvocati difensori dei convenuti, come	
	da verbale.	
	Esaminati gli atti.	
	<i>Ritenuto in</i>	
	FATTO	
	- pag. 2 di 98 -	

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio la Procura contabile ha citato i convenuti G.C.C., L.A., M.S.

e S.C. perché se ne accerti e dichiarare la

responsabilità amministrativo contabile, con conseguente condanna degli stessi
al risarcimento del danno erariale - asseritamente - cagionato all'IPAB "Casa
di Riposo della Città di Asti" in liquidazione, e in favore della medesima
struttura, da quantificarsi nella misura di euro 1.326.377,95, o nella diversa
misura determinata in giudizio anche ex art. 1226 c.c.

In particolare, la Procura contabile chiede:

in via principale: condannare G.C.C. al pagamento della

somma di euro 1.326.377,95; in via sussidiaria, condannare L.A.

al pagamento della somma di euro 169.206,69; S.C.

al pagamento della somma di euro 174.206,69 e M.S.

al pagamento della somma di euro 106.137,79;

in subordine: condannare G.C.C. al pagamento della

somma di euro 876.826,77; L.A. al pagamento della somma

di euro 169.206,69; S.C. al pagamento della somma di euro

174.206,69 e M.S. al pagamento della somma di euro

106.137,79;

oltre interessi e rivalutazione dal 15.7.2021 fino al saldo, e alle spese di giustizia.

2. Risulta dagli atti che la Procura Regionale apriva l'istruttoria a seguito della
trasmissione, da parte della Guardia di Finanza, Nucleo di Polizia Economico-
finanziaria di Asti, dell'articolo apparso sul quotidiano "La Stampa" in data
6.7.2022, nel quale si raccontava della gravissima situazione debitoria in cui

	versava la Casa di Riposo “Città di Asti”, ente pubblico (IPAB), a rischio di	
	chiusura.	
	2.1. La notizia di danno era acquisita al prot. 3846 dell’8.7.2022.	
	2.2. Due anni più tardi, il 18.7.2024, perveniva alla Procura contabile la	
	segnalazione di danno erariale <i>ex artt. 52-54 c.g.c.</i> a firma dei Commissari	
	liquidatori dell’IPAB, che riferiva, in sintesi, sulle più recenti vicende che	
	avevano interessato la Casa di riposo (i due Commissari straordinari, nominati	
	dalla Regione Piemonte rispettivamente nel 2016 e nel 2021, si erano dimessi,	
	e il Tribunale di Asti, nel marzo 2023, aveva disposto la messa in liquidazione	
	dell’ente) e che recava in allegato una “ <i>Relazione sulle cause del dissesto e</i>	
	<i>sullo stato delle scritture contabili</i> ”.	
	I Commissari liquidatori nominati dal Tribunale identificavano un danno	
	erariale da aggravamento del dissesto, conseguente alla prosecuzione	
	dell’attività istituzionale nel periodo 2019-2022 quando era divenuta	
	(asseritamente) palese l’impossibilità di recuperare l’equilibrio economico-	
	finanziario, danno quantificato in euro 6.170.324,43.	
	La responsabilità era ritenuta imputabile al Commissario straordinario allora in	
	carica (Dott. G.C.C.) e ai componenti del Collegio dei	
	revisori (i Dottori L.A., M.S. e S.	
	C.), che ne avevano avvalorato le scelte (asseritamente) omettendo	
	i dovuti controlli.	
	La segnalazione, corredata di documenti, indicava anche altri profili di criticità,	
	riguardanti:	
	(i) la gestione dei residui attivi;	
	(ii) il difficoltoso recupero dei crediti insoluti;	
	- pag. 4 di 98 -	

	(iii) lo stato delle scritture contabili, di cui era stigmatizzata l’inattendibilità.	
	2.3. Con decreto istruttorio n. 222/2024 del 30.8.2024, la Procura delegava la	
	Guardia di Finanza ad acquisire ulteriore documentazione nonché ad effettuare	
	approfondimenti in merito alle (asserite) condotte illecite che emergevano dalla	
	Relazione dei liquidatori, con particolare riguardo:	
	a) alla gestione dei crediti,	
	b) alla loro prescrizione,	
	c) all’indebitamento contratto dell’IPAB per la copertura di spese correnti.	
	2.3.1. La G.d.F. consegnava, in data 12.2.2025, l’annotazione di polizia erariale	
	prot. 50246/2025, con in allegato un ampio corredo documentale (100	
	documenti in un unico <i>file</i> , più una cartella, contenente tutte le scritture	
	contabili dell’ente dal 2017 al 2023). L’annotazione concludeva anch’essa per	
	la riconducibilità dei descritti comportamenti gestionali al Commissario	
	straordinario Dott. C. e dei revisori, ipotizzando altresì una	
	responsabilità anche del secondo Commissario straordinario Dott. M.P.,	
	configurando un danno in misura pari al disavanzo finanziario maturato dalla	
	Casa di cura al momento della cessazione dagli incarichi.	
	2.3.2. Secondo la ricostruzione della G.d.F., tale disavanzo sarebbe stato	
	illegittimamente occultato nei bilanci via via approvati mediante l’iscrizione,	
	in entrata, di “finanziamenti straordinari”, asseritamente, inesistenti.	
	2.3.3. La G.d.F. integrava le proprie produzioni trasmettendo, in data 2.4.2025,	
	le delibere dell’IPAB dal 2016 al 2023.	
	2.4. <i>Medio tempore</i> , la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Asti	
	inviava, ex art. 129, comma 3, c.p.p., gli atti d’indagine del procedimento n.	
	3184/2024 RGNR, nel quale era stata esercitata l’azione penale con la richiesta	
	- pag. 5 di 98 -	

	di rinvio a giudizio, in data 15.10.2024, dei Signori C., P.,	
	A., S. e C. (acquisizione istruttoria prot.	
	4163 del 25.10.2024).	
	2.4.1. Era ipotizzato il delitto di falso ideologico in atto pubblico (art. 479 c.p.)	
	con riferimento, appunto, all’iscrizione, nei bilanci di previsione e consuntivi	
	approvati dal 2018 al 2022, di una fittizia posta in entrata (a titolo di	
	“finanziamento straordinario”) per sterilizzare il risultato d’amministrazione	
	negativo.	
	2.4.2. In data 14.4.2025, la G.d.F. di Asti consegnava alla Procura anche i	
	successivi atti del procedimento penale (prot. 1733 del 14.4.2025).	
	2.5. In data 14.5.2025 veniva sentito, quale persona informata, il Dott. L.T.,	
	dirigente della Direzione Welfare della Regione Piemonte.	
	Con il decreto istruttorio n. 259/2025, la Procura chiedeva alla stessa Direzione	
	Welfare alcuni documenti rimasti estranei alle indagini della G.d.F.	
	2.6. Sulla base del delineato compendio documentale acquisito, la Procura	
	ricostruisce le vicende che hanno condotto al dissesto dell’IPAB,	
	soffermandosi sulle circostanze di maggior rilievo ai fini dell’azione di danno.	
	2.6.1. In primo luogo, la Procura rappresenta la storia e le vicende	
	amministrative della “Casa di riposo della Città di Asti”.	
	Venne istituita con la fusione, nel 1929, dell’Ospedale della Carità (eretto in	
	“ente morale” con r.d. 19.5.1917) e dell’Ospizio Cronici Umberto I° (anch’esso	
	“ente morale”, costituito con r.d. 15.1.1883).	
	Essa ha assunto, sin dalle origini, natura giuridica di Istituzione di Pubblica	
	Assistenza e Beneficenza (IPAB), come tale disciplinata dalla risalente l. n.	
	6972/1890 (c.d. Legge Crispi) e dai relativi Regolamenti di esecuzione (di cui	
	- pag. 6 di 98 -	

al r.d. n. 99/1891).

La Casa di riposo ha mantenuto l'originario *status* pubblicistico anche a seguito del procedimento di riordino avviato con il d.lgs. n. 207/2001 (*“Riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328”*) e, in Piemonte, con la l.r. n. 12/2017, che ha previsto la trasformazione delle IPAB in *“aziende pubbliche per i servizi alla persona”* (ASP) o in associazioni e fondazioni di diritto privato.

Lo Statuto della Casa di riposo prevedeva un Consiglio di amministrazione di 7 membri (5 designati dal Consiglio comunale di Asti, uno dal Consiglio provinciale di Asti, e uno dalla locale Cassa di risparmio: art. 10) con generali poteri gestori (art. 19), un Presidente legale rappresentante (art. 20) e un Collegio dei Revisori di 3 membri (art. 24). Per la disciplina di quest'ultimo organo, lo Statuto faceva espresso rinvio al Titolo VII del TUEL.

2.6.2. In data 30.10.2015, i componenti del Consiglio d'amministrazione dell'IPAB rassegnavano le proprie dimissioni, *“a causa di una situazione estremamente complessa e di difficile risoluzione”*.

2.6.3. La Regione Piemonte - cui la l.r. n. 23/2015 intestava le funzioni di vigilanza e tutorie, prima delegate alle Province - su indicazione del Comune di Asti, con DGR n. 12-2964 del 29.2.2016, nominava quale Commissario straordinario, per la durata di sei mesi, il Dott. G.C.C..

La DGR gli conferiva mandato a: *“1) provvedere alla gestione ordinaria e straordinaria dell'IPAB con mandato generale volto ad adottare tutti gli atti necessari a garantire un elevato livello di prestazioni a favore della popolazione anziana ospite presso la struttura; 2) sviluppare soluzioni atte a*

superare le cause che hanno determinato le dimissioni dei membri dell'ultimo

Consiglio di Amministrazione, al fine di ricostituire un nuovo organo di

amministrazione dell'IPAB".

La delibera trovava la sua base giuridica nell'art. 48, della citata l. n. 6972/1890,

richiamato in motivazione: *"Quando un'istituzione pubblica di assistenza e*

beneficenza interessi più Province o più Comuni, può, nei casi contemplati

dall'art. 46, essere sciolta l'amministrazione e nominato un Commissario, che

ne assume la gestione temporanea per non più di sei mesi, se l'istituzione

interessi una sola provincia o Comuni di una sola Provincia; per non più di un

anno, se interessi più Province o Comuni di diverse Province".

I *"casi contemplati dall'art. 46"* sono quelli in cui si sia manifestata una

gestione non conforme a legge o a Statuto, o un pregiudizio agli interessi

dell'Istituzione.

2.6.4. La gestione commissariale del C. veniva prorogata per altri sei

mesi con DGR n. 19-3935 del 19.9.2016.

Tale provvedimento, in motivazione, richiamava le relazioni di metà e fine

mandato del Commissario, che attestavano, tra l'altro, l'avvenuta approvazione

del rendiconto dell'esercizio 2015, *"il quale presenta un disavanzo di*

amministrazione pari ad euro 1.492.090,99", nonché le attività avviate dal

Commissario per un complessivo adeguamento strutturale dell'IPAB.

In ragione di ciò, la DGR specificava il mandato a proseguire tali attività,

"finalizzate alla realizzazione del progetto di ristrutturazione complessiva

dell'IPAB Casa di Riposo della Città di Asti e al recupero di condizioni di

stabilità economica e produttiva della stessa". Era altresì specificato che *"una*

volta avviate e messe a regime le attività" in questione, il Commissario avrebbe

dovuto *“procedere alla ricostituzione dell’organo di amministrazione dell’IPAB [...] conformemente alle previsioni statutarie”*.

2.6.5. Con DGR n. 13-4788 del 20.3.2017, l’incarico commissariale era prorogato per ulteriori sei mesi, sino al 31.8.2017 (*“ovvero sino alla ricostituzione del Consiglio di Amministrazione, se antecedente”*).

In motivazione, la DGR richiamava la relazione finale del 20.2.2017 che dava atto delle iniziative poste in essere dal Commissario straordinario (formazione del personale, gare d’appalto per lavori di adeguamento e per l’affidamento di servizi vari, costituzione di un nuovo organo di revisione, etc.); veniva, altresì, dato espressamente atto della *“elaborazione del bilancio di previsione dell’IPAB, nel quale si evince una significativa inversione di tendenza rispetto al disavanzo di amministrazione al 31.12.2015”*.

Il riferimento è da intendersi al bilancio di previsione 2017, approvato il 28.12.2016, che esponeva un formale pareggio, senza evidenziare il disavanzo pregresso (che era aumentato ad euro 1.831.111,01).

Sulla scorta di tali informazioni, la Regione Piemonte prorogava la gestione commissariale confermando i contenuti del mandato.

2.6.6. Prima della scadenza di quest’ultimo entrava in vigore la l.r. n. 12/2017, di riordino delle IPAB, che all’art. 32, comma 2, stabiliva la proroga degli organi amministrativi e delle gestioni commissariali in carica *“fino al 31 dicembre dell’anno in cui è avvenuta la trasformazione in aziende o in persone giuridiche di diritto privato”*.

Il Dott. C. restava pertanto titolare dell’ufficio, anche negli anni successivi, sino alle dimissioni nel 2021.

2.7. Nella prima fase della gestione commissariale, si colloca l’avvio, da parte

	del Dott. C., di un’iniziativa programmatica finalizzata a superare lo	
	squilibrio economico-finanziario dell’ente.	
	Con delibera commissariale n. 53 del 15.11.2016, veniva infatti approvato il	
	“Piano Industriale e Finanziario 2017-2021” (PIF), che in data 16.12.2016 era	
	“asseverato”, con apposita relazione in atti, dal Prof. L.M.	
	Q., professionista esterno.	
	2.7.1. Il PIF, premessa un’analisi delle cause che avevano determinato la	
	formazione del disavanzo (largamente ripresa dalle relazioni degli ultimi	
	revisori) ed esaminata la situazione dell’esercizio 2016, in corso di gestione,	
	formulava una stima prospettica dell’andamento dei ricavi e dei costi proiettata	
	sul quinquennio 2017-2021, nel corso del quale si prevedeva di avviare una	
	ristrutturazione dell’immobile (da finanziarsi accendendo mutui bancari per	
	euro 5.000.000) nel quadro di una più generale riorganizzazione della struttura.	
	Il PIF prospettava, nel contesto di tali azioni di risanamento, un	
	“riassorbimento” progressivo del disavanzo (quantificato, alla data di redazione	
	del Piano, in misura pari ad euro 1.842.090,99), mediante risultati d’esercizio	
	che sarebbero stati via via positivi a partire dal 2017 (le stime erano riassunte	
	nella tabella conclusiva, che prevedeva un risultato utile - da conto economico:	
	<i>ricavi</i> meno <i>costi</i> - di euro 790.398,82 nel 2017, di euro 811.092,14 nel 2018,	
	di euro 541.952,45 nel 2019, di euro 110.751,49 nel 2020, di euro 118.954,28	
	nel 2021).	
	2.7.2. Il Prof. Q., nella sua (citata) relazione, asseverava il PIF 2017-	
	2021 con alcune riserve.	
	Egli rilevava che la tenuta complessiva del Piano scontava:	
	i) l’alea dell’effettivo conseguimento dei cospicui ricavi (principalmente da	
	- pag. 10 di 98 -	

	rette) ivi ipotizzati;	
	ii) dell'avvio della ristrutturazione, finanziata dalle banche con mutui le cui	
	condizioni non erano esplicitate;	
	iii) della disponibilità dei creditori a concedere ulteriori dilazioni di pagamento.	
	2.7.3. Il professionista prefigurava:	
	A) uno “scenario ottimistico” coincidente con la prospettazione del PIF, nel	
	quale l'IPAB sarebbe stata in grado di riassorbire il disavanzo;	
	B) uno “scenario pessimistico” in cui, pur permanendo la capacità di sostenere	
	il nuovo debito contratto, il disavanzo pregresso non sarebbe stato recuperato;	
	C) raccomandava poi un'attenta attività di monitoraggio con particolare	
	referimento ad alcuni specifici parametri (- andamento dei ricavi, - importo delle	
	rette, - andamento dei costi per categoria, - andamento dei flussi finanziari, -	
	andamento delle spese per il personale e - andamento dell'esito delle gare	
	d'appalto), che avrebbero dovuto costituire altrettanti indicatori (“covenants”)	
	da inserire nei contratti di finanziamento.	
	2.7.4. I finanziamenti che avrebbero dovuto assicurare all'IPAB una copertura	
	di euro 5.000.000,00 per gli interventi di ristrutturazione previsti dal PIF -	
	leggasi la delibera n. 61/COMM del 28.12.2016, che dà atto della richiesta, già	
	avanzata a seguito della precedente delibera n. 57, di due mutui di euro	
	2.500.000,00 ciascuno - non venivano concessi.	
	La vicenda è sintetizzata nel parere dell'Ufficio Fidi della C.R. Asti 19.4.2018	
	(acquisito dalla G.d.F):	
	<i>“Nonostante la delibera da parte di C.R. Asti della propria parte pari a 2,5 mln</i>	
	<i>a supporto della realizzazione di quanto previsto nel piano industriale</i>	
	<i>asseverato, Unicredit Banca, invece, non ha ritenuto di deliberare la propria</i>	
	- pag. 11 di 98 -	

quota di intervento di 2,5 mln di euro. Con il mancato coinvolgimento dell'altro Istituto di credito è quindi venuto meno uno dei pilastri sui quali poggiava la fattibilità del piano stesso, rimettendo così in discussione le strategie future dell'Ente, circa la sua riorganizzazione e razionalizzazione”.

2.7.5. Alla mancata concessione dei mutui, si assommava l'avvio di un'azione giudiziaria da parte di uno dei creditori, il consorzio Planet Plus, che otteneva dal Tribunale di Asti il decreto ingiuntivo n. 1438/2017 del 19.10.2017, provvisoriamente esecutivo, per la somma di euro 506.145,97 (che l'IPAB opponeva nel giudizio RG n. 4277/2017 Trib. Asti), oltre a promuovere ricorso *ex art. 702-bis* c.p.c. per la condanna dell'IPAB al pagamento della somma di euro 166.164,15 (giudizio RG n. 10/2018 Trib. Asti).

Il credito era relativo a fatture rimaste impagate per servizi di pulizia e infermieristica.

2.7.6. Il Dott. C. negoziava pertanto con la C.R. di Asti una diversa operazione, per consentire all'IPAB di reperire la liquidità per far fronte al debito con la Planet Plus (con la quale sottoscriveva una transazione - impegnandosi al pagamento, in quattro *tranches*, di euro 578.998,29) e nel contempo per ridurre l'onere dei finanziamenti in corso.

L'operazione, di cui alla delibera n. 20/COMM del 10.4.2018, consentiva all'IPAB di estinguere tre mutui chirografari (n. 30115240, debito residuo euro 32.787,41; n. 30049591, debito residuo euro 654.857,94; n. 30153520, debito residuo euro 200.000,00) mediante l'accensione di un unico mutuo di euro 1.600.000,00, di durata ventennale e garantito da ipoteca.

In sostanza, al venir meno delle prospettive del PIF, si accompagnava il venir meno di una delle pre-condizioni del Piano, ossia la tolleranza dei creditori al

ritardo nei pagamenti: l’iniziativa giudiziaria di Planet Plus rendeva palese il grave *deficit* di cassa dell’ente.

2.7.7. Nella situazione di sostanziale vanificazione del PIF, all’inizio dell’anno successivo, il Commissario straordinario con delibera n. 20/COMM del 10.3.2019, avviava l’*iter* per la trasformazione dell’IPAB in Azienda per i servizi alla persona *ex art. 4, comma 4, l.r. n. 12/2017*.

2.8. All’istanza, seguiva il riscontro del competente Settore della Regione Piemonte, con la nota interlocutoria del 19.4.2019, prot. 20886, che chiedeva chiarimenti sulle operazioni ipotizzate per la riduzione del disavanzo (vendita di immobili di proprietà dell’ente, con la formula del c.d. *rent to buy*) e invitava l’IPAB a produrre varia documentazione.

2.8.1. In particolare, veniva richiesta la trasmissione della documentazione contabile (bilanci preventivo 2019 e consuntivo 2018: ciò in ragione della circostanza che il Dott. C. aveva dichiarato, nella sua relazione 1.4.2019, prot. 1299, che il disavanzo era stato abbattuto, con “*inversione di tendenza*” rispetto agli esercizi precedenti) e del “*piano industriale e finanziario di sostenibilità della gestione e rientro del disavanzo pregresso debitamente asseverato*”.

2.8.2. Risulta dalla corrispondenza successiva, che il Dott. C. non ottemperava alle richieste della Regione, la quale, nel febbraio del 2020, intimava con urgenza la trasmissione del PIF, minacciando la “*revoca del mandato commissariale*” (nota prot. 3373 del 3.2.2020), e, nel luglio del 2020, stigmatizzava la “*le continue revisioni delle azioni individuate dal commissario per la risoluzione delle criticità*” (*rent to buy*, finanza di progetto etc.) nonché il “*ricorso all’indebitamento per la copertura del disavanzo e delle spese di*

gestione” (nota prot. 21759 del 3.7.2020).

Il Dott. C., come confermato anche dal Dott. T. in sede di

audizione, non trasmetteva il PIF innanzi alla Procura.

Il procedimento di trasformazione dell’IPAB in Azienda per i servizi alla

persona ex art. 4, comma 4, l.r. n. 12/2017 non veniva completato e l’IPAB

manteneva lo *status* giuridico originario.

2.9. Il Commissario straordinario, nell’arco temporale che va dalla sua nomina

sino alle dimissioni, rassegnate nel 2021, provvedeva a redigere ed approvare i

bilanci preventivi e consuntivi dell’IPAB.

Si trattava di bilanci di tipo finanziario, come previsto dal r.d. n. 99/1891,

affiancati da un conto economico e da uno stato patrimoniale, e corredati dai

pareri dell’organo di revisione.

Un riepilogo della gestione finanziaria è contenuto nella “*Relazione sulle cause*

del dissesto” dei Commissari liquidatori.

2.9.1. L’andamento della gestione espone un consolidamento e un progressivo

incremento del disavanzo finanziario: questo, pari ad euro 1.766.304,16 nel

2016, diviene pari ad euro 1.742.015,65, nel 2017, euro 1.650.538,15, nel 2018,

euro 2.178.997,94, nel 2019, euro 3.268.317,68 (poi rettificato ad euro

4.483.368,97), nel 2020, euro 6.781.275,76, nel 2021, euro 7.562.810,11 nel

2022.

2.9.2. Il disavanzo, accertato nel rendiconto consuntivo, viene applicato in parte

spesa nel bilancio di previsione del successivo esercizio, sterilizzandolo, di

volta in volta, con l’appostazione, in parte entrata, di un “*finanziamento*

straordinario” di pari entità, in relazione alla quale, tuttavia, nel successivo

rendiconto viene evidenziata una corrispondente minore entrata.

2.9.3. Attraverso tale espediente contabile i bilanci di previsione risultano deliberati in (formale) pareggio complessivo di competenza, senza che però il disavanzo finanziario venga via via recuperato, anzi venendosi nel tempo ad aggravare.

2.10. Su tali bilanci, il Collegio dei revisori (composto dai Dottori L. A. e S.C. nonché, a far data da fine 2019, dal Dott. M.S.) esprimevano pareri positivi, pronunciandosi per la complessiva “attendibilità” e “congruità” delle entrate e delle spese (i pareri sono allegati ai bilanci).

2.11. In data 10.6.2021, il Dott. C. rassegnava le proprie dimissioni.

2.12. Con DGR n. 4-3491 del 9.7.2021, veniva nominato il nuovo Commissario straordinario nella persona del Dott. M.P., cui la Regione conferiva espresso mandato a *“individuare e porre in essere gli interventi necessari al fine di a) azzerare la situazione debitoria pregressa dell’IPAB; b) individuare e avviare la modalità di gestione del Presidio idonea a riportare l’IPAB in situazione di equilibrio economico-finanziario”*.

2.13. Il Dott. P. adottava la deliberazione n. 72/COMM dell’11.10.2021, recante ad oggetto *“Riconizzazione straordinaria - Assestamento contabile”*, con la quale: (i) veniva rettificato il disavanzo del 2020, che risultava così pari ad euro 4.483.368,97: ciò sulla base di una *“più esplicita contabilizzazione dei mutui e dell’analisi dei residui attivi da riallineare”*; (ii) venivano riaccertati i residui attivi (*“svalutando”* quelli scaduti da più di 24 mesi), ed era (iii) dato atto della compensazione di reciproche partite di dare/avere nei confronti del Comune di Asti.

2.14. Il Dott. P. adottava quindi la delibera di approvazione del bilancio di

	previsione per il 2022, anch'egli ricorrendo all'appostazione del	
	“finanziamento straordinario” in entrata per neutralizzare un disavanzo di euro	
	6.601.603,34.	
	2.15. Il parere dei revisori era positivo, ma evidenziava altresì importanti	
	criticità, richiamando il parere espresso sul bilancio preventivo 2021 e	
	rilevando che <i>“ad oggi non ci sono stati cambiamenti che possano far pensare</i>	
	<i>ad un salvataggio dell'Ente”</i> .	
	Più netta la posizione espressa nel parere sul bilancio consuntivo del 2021,	
	approvato con delibera n. 46/COMM del 24.6.2022, laddove i revisori	
	concludono che <i>“è evidente che la situazione è tale da non consentire alla</i>	
	<i>struttura di proseguire l'attività”</i> .	
	Tale delibera era stata preceduta da due delibere, n. 44 e n. 45, con cui il	
	Commissario straordinario aveva svalutato crediti per euro 190.000,00 e	
	stralciato residui attivi (per euro 457.034,95) e passivi (per euro 360.433,92).	
	2.16. Il Dott. P. rassegnava le proprie dimissioni con nota n. 3598 del	
	20.12.2022, dando atto dell'impossibilità di dar corso alla riqualificazione della	
	struttura (si ipotizzava mediante il ricorso al <i>project financing</i>).	
	2.17. Con DGR n. 21-6465 del 30.1.2023, rilevata la sussistenza delle	
	<i>“condizioni economiche di grave dissesto”</i> , ai sensi dell'art. 9, l.r. n. 12/2017,	
	si autorizzava il Dirigente competente a presentare istanza al Tribunale di Asti	
	per la nomina del liquidatore.	
	All'esito del ricorso, il Presidente del Tribunale di Asti, ritenuto applicabile al	
	caso di specie l'art. 11 disp. att. c.c., con decreto 6.3.2023, nominava il Collegio	
	dei Commissari liquidatori composto dal: Dott. R.F., Dott.	
	A.A., Prof. Avv. Luca Geninatti Saté.	
	- pag. 16 di 98 -	

2.18. In data 21.2.2023, poco prima dell'entrata in carica dei liquidatori, il Dott.

P., in regime di *prorogatio*, approvata il "bilancio preconsuntivo" del 2022

che si chiudeva con un disavanzo di euro 7.562.810,11.

2.19. Il parere dei revisori, anch'essi ancora temporaneamente in carica, era positivo.

2.20. In data 5.5.2023, i Commissari liquidatori depositavano presso il Tribunale di Asti, nel procedimento n. 420/2023 VG, l'informativa ex artt. 13 e 14 disp att. c.c.

La relazione riproduceva i dati contenuti nel c.d. "preconsuntivo" 2022 (gestione finanziaria, conto economico, stato patrimoniale) e riepilogava, in un'ottica liquidatoria, gli attivi patrimoniali (immobili, mobili, crediti) e i debiti dell'ente. I liquidatori concludevano dichiarando di aver accertato l'impossibilità di pagare i debiti mediante il realizzo dei cespiti attivi, e altresì l'impossibilità di fronteggiare le obbligazioni connesse al funzionamento della procedura (tanto che, per far fronte agli assegni di mobilità dovuti ai dipendenti era stata accordata un'anticipazione finanziaria da parte di Finpiemonte, per un milione di euro), e confermando che sarebbe stato dato seguito alla liquidazione generale dei beni dell'IPAB nell'interesse dei creditori. In data 17.7.2024, veniva predisposta la citata "*Relazione sulle cause del dissesto e sullo stato delle scritture contabili di Casa di riposo Città di Asti*".

La citata relazione - inviata al Presidente del Tribunale di Asti e trasmessa alla Procura contabile a valere quale *notitia damni* - segue all'accertamento dell'attivo e del passivo di liquidazione, rispettivamente pari ad euro 4.863.044,47 e ad euro 12.085.091,21, che implicano un *deficit* netto di liquidazione di euro 7.222.046,74, nonché alla verifica delle scritture contabili

(bilanci via via approvati e scritture sottostanti).

La Relazione contiene, inoltre, un'analisi delle cause che hanno determinato il dissesto e il suo progressivo aggravamento, alla luce delle evidenze del Piano Industriale Finanziario 2017-2021.

3. La Relazione dei Commissari liquidatori, come evidenziato al precedente punto 2.2., dava luogo alle indagini della Procura, che sfociavano nella notifica dell'invito a dedurre 11.7.2025, spiccato nei confronti del Commissario straordinario C. e dei revisori A., C. e S.

3.1. Tutti gli invitati accedevano agli atti del fascicolo e depositavano deduzioni.

Il Dott. S. e il Dott. C., su loro richiesta, venivano sentiti dal PM. Dalle deduzioni dei revisori emergeva che questi avevano definito la loro posizione nel parallelo procedimento penale con la sottoscrizione di atti transattivi e il versamento di somme a titolo risarcitorio.

La Procura acquisiva pertanto dai liquidatori la pertinente documentazione a conferma dell'avvenuto incasso di tali importi.

3.2. Le deduzioni formulate dai convenuti non venivano ritenute sufficienti a ritenere superati gli addebiti di cui all'invito a dedurre, donde la citazione per danno erariale come rappresentato al punto 1.

4. Preliminarmente, quanto all'inquadramento ordinamentale delle IPAB, la Procura evidenzia quanto segue.

4.1. Lo *status* pubblicistico originario dell'IPAB, ex l. n. 6972/1890 (c.d. Legge Crispi); infatti, il progetto di trasformazione in "azienda di servizi alla persona" (ASP) ai sensi della l.r. n. 12/2017, pur avviato nel 2019, è infatti rimasto

inattuato. Sicché, trova applicazione l'art. 32 della legge regionale, il cui primo comma dispone che: *“Le IPAB, sino alla loro trasformazione in aziende o in persone giuridiche di diritto privato, continuano ad essere disciplinate: a) dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) e dai relativi provvedimenti di attuazione, qualora non siano in contrasto con i principi della presente legge, come previsto dall'articolo 21 del d.lgs. 207/2001 (...)”*.

4.2. Per quanto concerne il sistema contabile, gli artt. 20 e 21, l. n. 6972/1890, da un lato, e il r.d. n. 99/1891 (recante i due regolamenti di attuazione della Legge Crispi: regolamento amministrativo e regolamento di contabilità), dall'altro lato, stabiliscono che debba essere compilato un “bilancio preventivo” e un “conto consuntivo”. Il bilancio di previsione è di tipo finanziario e autorizzatorio (art. 17 del Regolamento di contabilità: *“Il bilancio preventivo prescritto dall'articolo 20 della legge deve determinare la previsione dell'entrata e della spesa di competenza dell'esercizio cui si riferisce nonché l'avanzo o disavanzo degli esercizi precedenti”*; art. 18: *“Il detto avanzo o disavanzo si desume dal risultato del consuntivo precedente, colle variazioni derivanti dal risultato presumibile dell'esercizio in corso”*).

4.3. Nella normativa statale e regionale di riordino delle IPAB (d.lgs. n. 207/2001, l.r. Piemonte n. 12/2017), non si trovano disposizioni specifiche al riguardo, talché, la Procura prospetta, in termini problematici, la questione dell'applicabilità delle norme di armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011.

4.3.1. Ricorda la Procura che la pur problematica questione è stata affrontata e risolta in senso affermativo dai liquidatori dell'IPAB, che hanno argomentato

a partire da alcuni orientamenti espressi dall'ANAC che, al fine dell'applicazione della l. n. 190/2012, qualificano le IPAB non trasformate come *“enti pubblici non economici di livello regionale”*, per cui, secondo i liquidatori, sarebbe doveroso *“adottare una qualifica uniforme sia rispetto alla disciplina anticorruzione sia in materia di contabilità”* (cfr. *“Relazione sulle cause del dissesto”*).

4.3.2. Al riguardo, la Procura svolge argomentazioni ulteriori pur in linea con le conclusioni dei liquidatori.

4.3.2.1. Le IPAB, infatti, oltre ad essere inserite nella programmazione regionale dei servizi socio-assistenziali (art. 10, l. n. 328/2000), sono soggette alla vigilanza della Regione; il potere di vigilanza (di cui agli artt. 44 ss., l. n. 6972/1890) è penetrante e include, *ex art.* 8, l.r. n. 23/2015, e art. 5, l.r. n. 1/2004, quelli di sospensione e scioglimento del Consiglio di amministrazione, di nomina del Commissario straordinario, di dichiarazione della decadenza dei membri del C.d.A.

L'art. 8 della l.r. n. 12/2017 intesta poi alla Regione il potere sostitutivo in caso di mancata loro trasformazione in ASP o in enti di diritto privato entro i termini ivi previsti; ai sensi dell'art. 9 della stessa l.r., la Regione ne può inoltre disporre la liquidazione in caso di *“grave dissesto”*, come è avvenuto nella fattispecie.

4.3.2.2. Sicché, secondo la Procura, in considerazione di tali poteri, le IPAB *“non trasformate”*, come la Casa di riposo Città di Asti, sono ascrivibili agli *“enti strumentali controllati”* della Regione Piemonte, ai sensi dell'art. 11-ter, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2011.

4.3.2.3. Aggiunge la Procura che gli enti strumentali della Regione che adottano la contabilità di tipo finanziario sono tenuti, *ex artt.* 2 e 3, comma 1, d.lgs. n.

118/2011, a conformare la propria gestione ai principi contabili generali e applicati, dettagliatamente ivi definiti. L'art. 47, comma 4, del medesimo decreto legislativo, stabilisce, infine, che *“gli enti strumentali [della Regione] in contabilità finanziaria adottano il medesimo sistema contabile della regione ed adeguano la propria gestione alle disposizioni del presente decreto”*.

Secondo la Procura, le puntualizzazioni che precedono sono utili, nel caso di specie, per valutare la conformità a legge di alcune specifiche condotte in ordine: al rispetto dei principi generali sulla redazione del bilancio, al recupero del disavanzo, alle operazioni di indebitamento, alla gestione dei residui.

La Procura cita la sentenza della Corte dei conti, Sez. Giur. Lazio, 15.1.2025, n. 28/2025, secondo cui le IPAB non trasformate sono *“enti pubblici regionali”* (richiamando Corte cost. n. 161/2012 e Cons. Stato, Sez. V, n. 7945/2023: *“le IPAB sono enti pubblici non economici di livello regionale, caratterizzati da fine altruistico ed assenza di scopo di lucro, ai quali si applicano le norme in materia di contenimento della spesa pubblica, contrattualistica pubblica, prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché assoggettamento alla vigilanza regionale (...) sono enti pubblici a carattere regionale, ai quali, per tal via, si applicano i principi richiamati nella parte II del ridetto Testo unico riguardanti il sistema finanziario e contabile degli enti locali”*).

Aggiunge la Procura, che la stessa definizione delle IPAB come *“enti pubblici non economici di livello regionale”* trova conferma nella giurisprudenza delle sezioni di controllo (in questi termini, Sez. contr. Veneto, n. 140/2023/PASP, nonché, con riferimento alle ASP succedute *ex lege* alle IPAB preesistenti, Sez. contr. Emilia-Romagna n. 97/2014/PAR e Sez. contr. Toscana n. 97/2023/PASP).

4.3.2.4. Da quanto precede, discende, secondo la Procura, la giurisdizione della

Corte dei conti laddove vengano in rilievo, come nel caso di specie, condotte

illecite degli amministratori e/o dei revisori.

5. Passando al merito, la Procura si concentra, in premessa, nel delineare le

funzioni attribuite al Commissario straordinario e all’Organo di revisione.

5.1. Quanto al Commissario straordinario, viene ricordato che esso è organo

monocratico, titolare del generale potere di amministrazione e gestione, cui si

affiancano gli obblighi specifici definiti nella DGR di nomina; viene anche

richiamato l’art. 27, comma 4, l.r. n. 12/2017, che, riguardo al

commissariamento delle ASP, stabilisce che *“Al commissario straordinario*

competono l'ordinaria amministrazione dell'azienda, nonché i compiti che gli

vengono assegnati nel provvedimento di nomina”.

Le DGR, via via emanate affiancavano al mandato generale ad amministrare

(*“provvedere alla gestione ordinaria e straordinaria dell’IPAB”*) il mandato

specifico a risanare l’ente, riconducendolo all’equilibrio economico-

finanziario.

Il mandato speciale, nei provvedimenti regionali, è stato ulteriormente

puntualizzato: se nella DGR n. 12-2964 del 29.2.2016 (nomina del

C.) l’incarico è a *“sviluppare soluzioni atte a superare le cause che*

hanno determinato le dimissioni dell’ultimo C.d.A.”, nella DGR n. 19-3935 del

19.9.2016 (prima proroga), il Commissario è incaricato, nel corso del primo

semestre di gestione, di *“proseguire nelle attività necessarie a dare*

prosecuzione a adempimento alle misure di programmazione impostate” per la

“realizzazione del progetto di ristrutturazione complessiva dell’IPAB (...) e al

recupero di condizioni di stabilità economica e produttiva della stessa”;

	quest’ultima direttiva è ribadita anche nella DGR n. 13-4788 del 20.3.2017	
	(seconda proroga, cui si è sovrapposta la proroga <i>ex lege</i> delle gestioni commissariali).	
	Il perimetro dell’incarico è stato, pertanto, progressivamente definito anche	
	sulla base delle informazioni trasmesse alla Regione dallo stesso C.,	
	che nelle sue relazioni riferiva dell’avvio dei progetti di riqualificazione e	
	dell’evoluzione dei dati di bilancio.	
	Il mandato speciale conferito al Dott. C. è stato finalizzato ad attuare	
	le soluzioni progettuali e gestionali giudicate idonee al superamento degli	
	squilibri economico-finanziari.	
	Al subentrante Commissario Dott. P., con la DGR n. 4-3491 del 9.7.2021,	
	verrà poi conferito un mandato analogo, ma le espressioni impiegate diventano	
	perentorie: <i>“azzerare la situazione debitoria pregressa”</i> , <i>“individuare le</i>	
	<i>modalità di gestione idonea a riportare l’IPAB in situazione di equilibrio</i>	
	<i>economico-finanziario”</i> ; si aggiunge l’obbligo di riferire alla Giunta regionale	
	per gli adempimenti di competenza in caso d’impossibilità di raggiungere tali	
	obiettivi, nonché di segnalare alle <i>“competenti Autorità”</i> le irregolarità rilevate.	
	Le prescrizioni contenute nelle delibere regionali si innestano nel “rapporto di	
	servizio”, configurando specifiche obbligazioni da adempiere con la diligenza	
	professionale dovuta (art. 1176, secondo comma, c.c.).	
	5.2. Per quanto concerne i Revisori, viene in rilievo l’art. 22 dello Statuto	
	dell’IPAB, il cui comma secondo stabilisce che <i>“Il Collegio è normato secondo</i>	
	<i>le disposizioni di cui al titolo VII del D.Lvo n. 267/2000, per quanto</i>	
	<i>compatibili”</i> .	
	La clausola statutaria rende così applicabili le norme del TUEL (artt. 234–241),	
	- pag. 23 di 98 -	

tra cui ha preminente rilievo l'art. 239 che definisce le funzioni dell'organo di revisione.

Spetta a tale organo collegiale: a) la formulazione di pareri (sugli strumenti di programmazione economico-finanziaria, sul bilancio di previsione, sul rendiconto, sulle proposte di ricorso all'indebitamento); b) la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione; c) l'obbligo di referto *“su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità”*.

L'art. 240 TUEL sancisce che i revisori *“adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario”* (art. 1710 c.c., e art. 1176, secondo comma, c.c., stante il carattere professionale dell'attività).

Le disposizioni del TUEL, applicabili al caso di specie in forza del rinvio statutario, configurano i poteri e i doveri del Collegio dei revisori in termini più ampi di quelli previsti per i revisori legali e le società di revisione dal d.lgs. n. 39/2010. Negli enti locali, e nell'IPAB in questione, i revisori sono chiamati a partecipare ai momenti più significativi della gestione dell'ente, anche assumendo funzioni propulsive per l'efficientamento dell'azione amministrativa, gestionale e contabile. La positivizzazione espressa nell'art. 239 TUEL del potere-dovere di denuncia (all'autorità giudiziaria, o ad altre autorità vigilanti) costituisce indice sintomatico della posizione di garanzia dei revisori ai quali è conferito uno specifico obbligo di intervenire per evitare l'illecito dell'organo amministrativo.

6. Sempre in una prospettiva di preliminare impostazione dell'azione risarcitoria, la Procura si sofferma analizzando il Piano Industriale e Finanziario 2017-2021 (PIF) dell'IPAB.

	Detto Piano si configura quale strumento di azione programmatica dell'ente.	
	6.1. Nel caso di specie, esso risulta essere stato approvato dal Commissario straordinario Dott. C. con la delibera n. 53/COMM del 15.11.2016,	
	e asseverato il 16.12.2016 dal Prof. Q. e contiene un percorso	
	dettagliato che avrebbe consentito all'IPAB di riqualificare le proprie strutture	
	e, nel contempo, riassorbire il disavanzo d'amministrazione fino ad allora	
	accumulato.	
	Il PIF espone, alle pagine da 11 a 23, i dati contabili relativi al triennio 2013-	
	2015, desunti dai bilanci consuntivi dell'IPAB, riportandone i "quadri	
	riassuntivi".	
	Il risultato di amministrazione è determinato, in quei bilanci, secondo le regole	
	ex d.lgs. n. 118/2011 (saldo di cassa + residui attivi – residui passivi); non	
	essendo applicati vincoli o accantonamenti, l'intero risultato di	
	amministrazione esprime il disavanzo dell'ente: pari ad euro 183.744,05 nel	
	2013, ad euro 845.623,25 nel 2014, ad euro 1.492.090,99 nel 2015.	
	L'incremento abnorme del disavanzo formava oggetto delle attenzioni del	
	Collegio dei revisori all'epoca in carica, i cui pareri venivano trascritti nel	
	Piano.	
	6.2. Il Collegio ne evidenziava le cause (<i>"diminuzione degli ospiti e minor</i>	
	<i>incasso delle rette"</i> ; <i>"rigidità della spesa per il personale"</i> ; costi fissi legati ai	
	contratti – per i servizi pulizia-infermieristico e per le forniture di generi	
	alimentari – che non consentono di parametrare le prestazioni al numero	
	variabile degli ospiti; rette non remunerative) e invitava il C.d.A. ad intervenire	
	con celerità. Sia nel 2014 che nel 2015, il Collegio concludeva in questi termini:	
	<i>"Diventa pertanto di assoluta priorità attuare quegli interventi di natura</i>	
	- pag. 25 di 98 -	

strutturale e straordinaria che possano modificare, stante le variate condizioni

delle presenze degli ospiti, in maniera sostanziale il disavanzo conseguito,

pena la impossibilità di condurre ulteriormente la gestione dell'ente”.

6.3. Dimessosi il C.d.A. nell'anno 2015, proprio in ragione dell'allarmante

situazione economico-finanziaria, il Commissario straordinario C. –

dopo aver ancora evidenziato, a pagina 28 del PIF, che il disavanzo del 2016

era previsto in ulteriore incremento ad euro 1.842.090,99 - delineava il percorso

di riequilibrio. L'obiettivo (cfr. pagine 7-8: “*Il futuro*”) era realizzare un

adeguamento strutturale della Casa di riposo, con una riduzione dei posti letto

complessivi (da 342 a 230), distribuiti tra i vari “dipartimenti” in cui si articola

l'ente. Il progetto di ristrutturazione avrebbe trovato copertura finanziaria

mediante il ricorso a due mutui di euro 2.500.000,00 ciascuno (cfr. pagine 52

ss. del PIF). Nel contempo si prevedeva di avviare un percorso di contenimento

dei costi di gestione, riducendo il personale dipendente (OSS, infermieri,

addetti a servizi generali) anche mediante l'esternalizzazione di rilevanti servizi

(pulizie e servizi di ristorazione). L'andamento prospettico dei costi nel

quinquennio 2017-2021 era sintetizzato nella tabella a pagina 60 del PIF e posto

a confronto con l'andamento stimato dei ricavi. Il “*conto economico*

prospettico” evidenziava dei risultati progressivamente positivi che venivano

poi riassunti nella tabella a pagina 61: si prevedeva di conseguire un risultato

positivo di euro 790.398,82 nel 2017, di euro 811.092,14 nel 2018, di euro

541.952,45 nel 2019, di euro 110.751,49 nel 2020, di euro 118.954,28 nel 2021.

Concludeva il Dott. C.: “*I suddetti risultati comporteranno - oltre*

alla capacità di far fronte al pagamento delle rate dei mutui (sia quelli in

precedenza sottoscritti sia quelli che verranno sottoscritti con gli Istituti di

credito) - la capacità di assorbire il disavanzo accumulato attualmente maturato (dal 2013 al 2016 pari a complessivi 1.842.090,99) in circa tre anni”.

6.4. La Procura evidenzia che le stime contenute nelle tabelle a pagina 60 e 61 del PIF sono di tipo economico-patrimoniale (*ricavi meno costi*), per cui espongono degli attivi d’esercizio, mentre i disavanzi emergenti dai bilanci consuntivi dell’ente sono di tipo finanziario.

6.5. Il PIF è stato asseverato, come si è visto in narrativa (punto 2.7. del *fatto* e precedente punto 6.1. del *diritto*), in data 16.12.2016, da parte del Prof. LM.Q.

In particolare, la Relazione prende atto delle azioni di contenimento dei costi e di esternalizzazione dei servizi (per ridurre la “*perdita infrannuale*” della gestione) segnalando come la razionalizzazione della struttura, da attuarsi accendendo mutui per 5 milioni di euro, sia “*condizione sicuramente necessaria, ancorché non sufficiente, per ripristinare un livello di redditività tale da garantire una marginalità positiva della gestione caratteristica e il contestuale riassorbimento del disavanzo maturato*”. Inoltre, analizzando le risorse disponibili per la copertura del disavanzo già accertato (all’anno 2016), il professionista sottolinea come questa sia stata assicurata, da un lato, dagli affidamenti bancari, e, dall’altro, dalle dilazioni concesse dai creditori: “*la sostenibilità dell’intero piano è subordinata all’acquiescenza - da parte dei fornitori - al ritardo nei pagamenti, che risulta piuttosto significativo*”.

Individuate queste pre-condizioni, la Relazione, come si è visto, delinea due scenari (punto 2.7.3. del *fatto*), uno “*ottimistico*”, coincidente con la realizzazione piena delle previsioni del Commissario straordinario, e uno “*pessimistico*”, per il caso di raggiungimento in misura parziale degli obiettivi

(in specie, di maggiori ricavi e minori costi). Analizzati i dati relativi ai ricavi

e ai costi prospettici per il quinquennio 2017-2021, il Prof. Q.

conclude la propria Relazione esprimendo un giudizio positivo, ma con alcune significative raccomandazioni:

“(...) Sulla base della documentazione esaminata, delle informazioni acquisite (alla data della presente Relazione) e del completamento delle procedure di analisi anzi descritte, tenuto conto della natura e della portata del presente documento – come illustrato nello stesso e delle assunzioni anzi riportate –, il sottoscritto Professionista assevera il Piano industriale e finanziario predisposto dalla Casa di Riposo della Città di Asti, precisando quanto segue:

·l’Ente sarà in grado di far fronte al rimborso delle rate dei futuri contratti di mutuo (che verranno accesi per dare corso ai lavori di ristrutturazione del compendio immobiliare) e di “assorbire” il disavanzo finora cumulato, esclusivamente nel caso in cui si verificheranno le condizioni e i risultati stimati nello scenario ottimistico, eventualmente con scostamenti non significativi;

·l’Ente sarà in grado di far fronte al rimborso delle rate dei futuri contratti di mutuo (che verranno accesi per dare corso ai lavori di ristrutturazione del compendio immobiliare), ma non sarà in grado di “assorbire” il disavanzo finora cumulato, nel caso in cui si verificheranno le condizioni e i risultati stimati nello scenario pessimistico, con la conseguenza che la sostenibilità del business è condizionata all’“acquiescenza” sine die – da parte dei fornitori – al ritardo nei pagamenti; le previsioni sui risultati futuri che conseguirà l’Ente – distinti tra scenario ottimistico e pessimistico –, sono evidenziati nei Conti economici prospettici, al precedente paragrafo “7.1. I risultati che verranno conseguiti al verificarsi dei differenti scenari”; le condizioni necessarie

affinché si verifichino i risultati rappresentati nei Conti Economici prospettici sono descritte al precedente paragrafo “7.2. Le condizioni necessarie affinché si verifichino gli scenari rappresentati.” e quelli successivi; il raggiungimento dei covenants – che sono specificamente indicati in un foglio di excel allegato, che reca altresì l’elenco degli obblighi informativi – è da considerarsi condizione imprescindibile per la tenuta dell’intero piano; al fine di garantire un maggior livello di efficacia dei controlli di assurance, il raggiungimento dei covenants – con cadenza semestrale – dovrà essere opportunamente certificato a cura del Collegio dei Revisori.”

7. Dopo l’analitica illustrazione del PIF e delle raccomandazioni formulate dal Prof. Q., la Procura pone in evidenza la mancata attuazione del Piano Industriale e Finanziario 2017-2021 e il dissesto dell’IPAB Casa di riposo della Città di Asti.

7.1. Evidenzia la Procura che le precondizioni di tenuta del PIF individuate dal Prof. Q. (avvio della riqualificazione della struttura, sostenuta dai mutui; perdurante tolleranza dei creditori al ritardo nei pagamenti) vennero meno già nel 2017.

Risulta, infatti, dal parere dell’Ufficio Fidi della C.R. Asti del 19.4.2018, che le banche interpellate negavano la concessione dei mutui di euro 2.500.000,00, e nel contempo, a fine 2017, un importante creditore (il consorzio Planet Plus) notificava un decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo per euro 506.145,97, oltre ad avviare altre iniziative giudiziarie che costringevano l’IPAB prima a resistere in giudizio e poi a transigere riconoscendo una somma cospicua (euro 578.998,29).

Il venir meno delle prospettive di realizzazione del PIF trova conferma da

quanto dichiarato dallo stesso Dott. C. escusso a SIT il 26.5.2023:

“avevo proposto un piano finanziario [...] che prevedeva la ristrutturazione parziale e la rimodulazione a 245 ospiti da 310; era un impegno finanziario stimato sui cinque milioni di euro [...] né la CR ASTI né altri istituti di credito quali BPM e UNICREDIT che inizialmente avevano dato disponibilità hanno poi finanziato l’opera”.

7.2. Il Dott. C., per procurarsi della liquidità, ha successivamente

dato corso all’operazione di rinegoziazione dei mutui, operazione cui la C.R. Asti acconsente anche perché si munisce della garanzia ipotecaria sull’immobile.

7.3. In tal modo, secondo la Procura, il PIF viene, nella sostanza, accantonato, nonostante ad esso continui a farsi riferimento nella corrispondenza inviata alla Regione Piemonte (si legga la relazione 22.7.2019, prot. 2516, dove il C. scrive: *“il percorso iniziato circa due anni fa, aveva portato alla elaborazione di un corposo Piano Industriale asseverato dallo studio Q. di Torino; proprio a partire da questo documento si è sviluppata tutta la strategia che ci ha condotto a poter illustrare quanto già realizzato [...]”.*

Ma quando la Regione ne domanda la trasmissione (con le note del 19.4.2019, 2.7.2019 e 3.2.2020), la Procura evidenzia che il Dott. C. non risponde, e solo il 19.2.2020 invia un documento diverso, qualificandolo *“piano industriale”* (cfr. nota 19.2.2020, prot. 443).

7.4. Nel prosieguo, i rendiconti dell’IPAB relativi agli esercizi 2017 e successivi continuano a esporre disavanzi cospicui.

Il *trend* è il seguente: euro 1.766.304,16 nel 2016, euro 1.742.015,65 nel 2017,

	euro 1.650.538,15 nel 2018, euro 2.178.997,94 nel 2019, euro 3.268.317,68	
	(poi rettificato ad euro 4.483.368,97) nel 2020, euro 6.781.275,76 nel 2021,	
	euro 7.562.810,11 nel 2022.	
	In sostanza, nel periodo 2017-2021 (arco temporale considerato nel PIF), i	
	risultati d'amministrazione si evolvono in senso diametralmente opposto a	
	quello prefigurato nel Piano.	
	7.4.1. In proposito, i Commissari liquidatori, nella “ <i>Relazione sulle cause del</i>	
	<i>dissesto</i> ” 17.7.2024, al paragrafo 5 (pagine 37 e seguenti), pongono a confronto	
	le previsioni del PIF con i dati a consuntivo dei rendiconti dell'IPAB.	
	A tale riguardo, va ricordato che i risultati previsionali del PIF erano stati	
	determinati secondo un criterio di contabilità economica, <i>ricavi meno costi</i> ,	
	talché, per rendere confrontabili le previsioni del PIF con i dati dei consuntivi,	
	nella Relazione, si è operata una selezione, tenendo conto solo delle voci di	
	entrata e di spesa riferibili ai ricavi e ai costi valorizzati nel PIF.	
	Così a pagina 37, nota 5): “ <i>Al fine di assicurare l'omogeneità dei dati posti a</i>	
	<i>confronto gli importi rilevati nel bilancio consuntivo presi in esame sono per</i>	
	<i>le entrate: Titolo I entrate ordinarie e entrate straordinarie, Titolo II rimborso</i>	
	<i>annualità contributo per mutuo da Regione Piemonte; Per le spese: Titolo I</i>	
	<i>spese effettive, Titolo II quota capitale finanziamento Cassa DDPP, rimborso</i>	
	<i>mutuo Cassa Risparmio Asti</i> ”.	
	In sostanza, i “ricavi” del conto economico prospettico del PIF corrispondono	
	agli accertamenti di competenza <i>ex</i> Titolo I dell'entrata; i “costi” del medesimo	
	conto corrispondono agli impegni di competenza <i>ex</i> Titolo I della spesa + le	
	quote di competenza relative ai rimborsi dei mutui contabilizzate nel Titolo II	
	della spesa.	
	- pag. 31 di 98 -	

L'esito del confronto è esposto nella tabella a pagina 39 della Relazione.

7.4.2. Queste le considerazioni dei Commissari liquidatori:

“il Commissario Straordinario predisponenza il Piano Industriale più sopra illustrato, che aveva proprio per scopo sia quello di poter ottenere un finanziamento rilevante per la ristrutturazione del compendio socio-sanitario ma anche di verificare la presenza di elementi per procedere al riequilibrio della gestione finanziaria. Merita rappresentare che i risultati previsionali per gli esercizi 2017 e 2018 da Piano Industriale (oltre euro 1.600.000,00) incidevano sull'ammontare complessivo degli avanzi previsti nel quinquennio (euro 2.373.149) per oltre il 67%. Dal menzionato dato emerge l'attenzione che si sarebbe dovuta porre al monitoraggio dei dati della prima fase di realizzazione del Piano. L'esame del bilancio di previsione 2017 approvato con delibera n. 61/comm. del 28 dicembre 2016, già esaminato, contiene dati non allineati ai dati previsti nel Piano Industriale e Finanziario per tale annualità. Dopo il primo anno di gestione post approvazione del Piano, che seguiva quattro anni di disavanzi di competenza, non risulta che l'Ente abbia maturato la consapevolezza che il risultato conseguito (disavanzo di competenza - euro 88.831,34) era di segno diametralmente opposto al risultato previsto dal Piano (avanzo di competenza euro 790.398,82) e che abbia assunto le conseguenti decisioni correttive che la situazione di allora avrebbe imposto. Inoltre, i dati consuntivati dall'Ente erano anche significativamente peggiori rispetto allo scenario pessimistico previsto dall'Attestatore, che aveva concluso affermando che, in ipotesi di realizzazione di tale scenario, l'Ente sarebbe stato in grado di assorbire in misura parziale il disavanzo pregresso con conseguenze negative sull'operatività dell'Ente. Nel parere al bilancio di

previsione 2018 il Collegio dei Revisori osserva che, in mancanza della concessione di un finanziamento straordinario da parte di Enti pubblici o privati a copertura del disavanzo accumulato, la Casa di Riposo Città di Asti avrebbe dovuto assumere gli opportuni provvedimenti. Ne consegue che in tale contesto il Commissario Straordinario – o in sua inerzia – il Collegio dei Revisori avrebbero dovuto segnalare alla Regione Piemonte che, in assenza di interventi esterni di riequilibrio, la realizzazione del Piano Industriale e Finanziario 2017 – 2021 sarebbe stata impossibile nei risultati e nei tempi attesi e che, quindi, sarebbe stato impossibile proseguire nell'attività istituzionale che, nel periodo 2013 – 2017, aveva contabilizzato un disavanzo complessivo al 31/12/2017 di euro 1.742.015,65. Così operando, si sarebbe permesso all'Autorità Tutoria di assumere quelle decisioni che sono di poi state successivamente assunte, su segnalazione del Commissario Straordinario dott. M.P., all'inizio del 2023. Peraltro, anche la gestione del secondo anno (2018) ricompreso nel Piano Industriale e Finanziario 2017 – 2021 ha originato un disavanzo di competenza di euro 582.527,14, confermativo dell'incapacità dell'Ente di realizzare i risultati previsti nel Piano Industriale e Finanziario in esame che - per tale anno (2018) - sarebbe dovuto essere un avanzo di competenza di euro 811.092,14 nello scenario ottimistico ed un avanzo di competenza di euro 410.130,05 nello scenario pessimistico. Considerati i tempi per una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale economica e finanziaria dell'Ente e considerati anche i tempi per l'assunzione del provvedimento di messa in liquidazione dell'Ente, si ritiene che la prosecuzione dell'attività istituzionale nel periodo 2019 – 2022 abbia determinato un aggravamento del dissesto dell'Ente. Né può essere invocata in

tale contesto - al fine di giustificare la prosecuzione dell'attività - la presenza del compendio immobiliare iscritto al 31/12/2022 per un valore di euro 10.881.741,31 e dei mobili ed impianti iscritti sempre al 31/12/2022 per un valore di euro 1.506.816,00 e così per complessivi euro 12.388.557,31. Infatti, ove si debba fare affidamento per la copertura dei debiti alla monetizzazione della componente immobiliare, vorrebbe dire che l'attività dell'Ente è cessata e che, quindi, ci si troverebbe ad operare in un contesto liquidatorio che ha proprio quale presupposto la cessazione dell'attività gestoria" (pagine 40 e 41 della Relazione dei liquidatori).

8. Alla luce di quanto precede, la Procura contesta i profili di responsabilità amministrativa da ascrivere al Commissario straordinario e ai componenti del Collegio dei revisori.

8.1. Rappresenta la Procura che al Dott. G.C.C., quale

Commissario straordinario dell'IPAB, era stato conferito espresso mandato a riportare l'ente in equilibrio economico-finanziario.

Il PIF 2017-2021 concretizzava l'azione amministrativa finalizzata a tale scopo. Dal *munus publicum*, come configurato nelle D.G.R. di nomina e proroga dell'incarico, e dalla stessa approvazione del PIF, scaturivano obblighi di monitoraggio sull'andamento economico-finanziario dell'ente e sullo stato di attuazione del Piano. Le proroghe della gestione commissariale del 2017 erano state accordate dalla Regione proprio per consentire la prosecuzione del percorso avviato con il PIF: quest'ultimo, pertanto, vincolava a sua volta il Commissario straordinario che lo doveva eseguire.

Come rilevato dai Commissari liquidatori, quantomeno a far data dall'approvazione del rendiconto consuntivo del 2018, avvenuta con la

deliberazione n. 37/COMM del 29.5.2019 - che, dopo il risultato negativo dell'esercizio 2017, accertava nuovamente un risultato di amministrazione negativo di euro 1.650.538,15 e un "disavanzo di competenza" di euro 582.527,14 - il Dott. C. era tenuto a dare atto dell'impossibilità di proseguire nella attuazione del PIF. Secondo la Procura, a fronte di tale evidenza, era, dunque, dovere del Commissario accertare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 9, l.r. n. 12/2017, il cui comma 1, primo periodo, dispone che: *"Nel caso di IPAB che si trovano in condizioni economiche di grave dissesto, la Giunta regionale, su richiesta dell'IPAB medesima o d'ufficio o su segnalazione da parte del comune o dei comuni insistenti nel distretto di coesione sociale ove ha sede legale l'IPAB, dispone la messa in liquidazione dell'ente, nominando contestualmente un commissario liquidatore per accertare la cessazione dell'attività e procedere alle relative operazioni"*. La nozione di "grave dissesto" è ulteriormente chiarita dall'All.to C alla D.G.R. n. 15-6460 del 9.2.2018, recante *"Modalità attuative per l'applicazione di alcuni articoli della L.R. 02/08/2017, n. 12"*, ai sensi del quale: *"La situazione di grave dissesto dell'Ente (...) si presenta nel caso in cui gli squilibri economici e gestionali, nonché l'elevata entità del disavanzo protratta nel tempo, appaiano tali da non consentire la prosecuzione dell'attività e delle funzioni, né il raggiungimento dei fini statutari. In tali circostanze si procederà alla nomina di un Commissario liquidatore, con oneri a carico dell'Ipab, della procedura liquidatoria ovvero dell'ente destinatario del patrimonio residuo, ove esistente"*.

8.1.1. Rileva la Procura che il Dott. C. avrebbe omesso tale

adempimento, proseguendo un'attività gestoria che ha aggravato ulteriormente

	il dissesto, fino al momento in cui - dopo le dimissioni del C. e il	
	subingresso del nuovo Commissario Dott. P., nel luglio 2021 - la Casa di	
	riposo, su iniziativa di quest'ultimo, è stata chiusa e messa in liquidazione (a	
	fine 2022 – inizio 2023).	
	L'obbligo giuridico del Commissario straordinario di segnalare lo stato di	
	dissesto grave e irreversibile è analogo a quello sancito dall'art. 2485 c.c. per	
	gli amministratori delle società di capitali, i quali sono tenuti ad accertare	
	“ <i>senza indugio</i> ” il verificarsi d'una causa di scioglimento, così come sono	
	tenuti, <i>ex art.</i> 2486, primo comma, c.c., a dar corso, a seguito di tali eventi, a	
	una gestione puramente conservativa del patrimonio sociale: in entrambi i casi,	
	sono responsabili dei danni subiti dalla società, dai soci e dai creditori. Sono	
	regole di diritto agevolmente esportabili e adattabili al caso di specie.	
	8.1.2. Secondo la Procura, il Dott. C., sarebbe, pertanto, responsabile	
	dell'omessa rilevazione del grave dissesto e risponde del danno cagionato	
	all'ente dalla prosecuzione, nel periodo che va dal 29.5.2019 (data di	
	approvazione del rendiconto 2018) sino al 15.7.2021 (data di insediamento del	
	Dott. M.P.), della gestione caratteristica.	
	Rileva la Procura che, dai pur scarni bilanci consuntivi dell'ente, il progressivo	
	cumularsi del disavanzo d'amministrazione, e l'abnorme incremento dei residui	
	passivi (da euro 3.588.731,26 nel 2019 ad euro 8.775.257,02 nel 2022): una	
	mole di debiti cui l'IPAB non riusciva più a far fronte, e che ora gravano nel	
	passivo liquidatorio.	
	L'inadempimento, grave e consapevole, è sufficiente, secondo la Procura, per	
	l'affermazione della responsabilità del Dott. C.	
	8.1.3. La Procura descrivere anche ulteriori profili d'illiceità di comportamenti	
	- pag. 36 di 98 -	

	gestionali imputabili al C., perché anch’essi hanno contribuito, con	
	efficacia concausale, a determinarne l’indebita prosecuzione (nascondendola -	
	secondo la Procura - all’Autorità tutoria) della gestione della Casa di cura.	
	Infatti, la prosecuzione della gestione è stata caratterizzata, anche, da condotte	
	illecite, sia provvedimentali che materiali, commissive e omissive, finalizzate	
	a occultare agli interlocutori istituzionali (<i>in primis</i> , la Regione Piemonte), la	
	situazione di squilibrio, facendo apparire una “inversione di tendenza” che in	
	realtà non c’è mai stata.	
	8.1.3.1. I bilanci di previsione dell’ente sono sempre stati approvati dal	
	Commissario straordinario in (formale) pareggio finanziario di competenza,	
	incluso il recupero integrale del disavanzo pregresso. Nel Titolo I dell’entrata,	
	era appostata una voce, identificata dal codice 1.02.0050, recante	
	“ <i>Finanziamento straordinario</i> ” di importo pari al disavanzo accumulato, che	
	veniva così sterilizzato.	
	Asseritamente, la fittizia copertura, nel successivo rendiconto d’esercizio, dava	
	origine a una mancata entrata.	
	Secondo la Procura, tale prassi concreterebbe violazione del principio contabile	
	generale della veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità, di cui al n.	
	5 dell’All.to 1 dal d.lgs. n. 118/2011 (ove è puntualizzato che “ <i>il principio della</i>	
	<i>veridicità non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione,</i>	
	<i>ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa</i>	
	<i>valutazione dei flussi finanziari (e nel caso anche economici) generati dalle</i>	
	<i>operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento”</i>); oltre che dei	
	principi della prudenza, dell’equilibrio di bilancio, della copertura della spesa	
	(direttamente radicati negli artt. 81 e 97 Cost.). Sul punto, si è espressa Sez.	
	- pag. 37 di 98 -	

Giur. Lombardia, n. 183/2024 del 26.11.2024: *“le esigenze sottese al principio in questione [di veridicità] non sono connesse solo alla tutela dei diritti dei soci e dei terzi, come avviene normalmente, ma anche, considerata la natura pubblica degli enti in questione, al corretto funzionamento del sistema dei conti pubblici considerato nella sua globalità. Non a caso, il principio stabilisce infatti che «l'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici da parte delle istituzioni preposte al coordinamento e controllo della finanza pubblica»”.*

8.1.3.2. La prassi contabile contestata al Commissario straordinario sarebbe - asseritamente - in contrasto con la regola di cui all'art. 42, comma 12, d.lgs. n. 118/2011 (applicabile all'IPAB, ex art. 47, comma 4, del medesimo decreto), secondo cui il disavanzo d'amministrazione accertato deve essere immediatamente applicato nel successivo bilancio di previsione con contestuale definizione di un piano di rientro (da sottoporre al parere dei revisori), che individui adeguati provvedimenti per il suo ripiano, per il quale, tra l'altro, non possono essere utilizzate entrate *“provenienti dalla assunzione di prestiti”* (quali quelle ricavabili dal prefigurato, ancorché fittizio, *“finanziamento straordinario”*).

8.1.3.3. Siffatte condotte sono state censurate dalla giurisprudenza della Corte dei conti. La sentenza Sez. Giur. Calabria n. 215/2021, del 3.8.2021, evidenzia che costituisce condotta agevolativa del dissesto dell'ente locale *“il sistematico appostamento tra le poste attive di entrate straordinarie già dimostratesi solo virtuali, per di più in una situazione generale di sofferenza di cassa, tale da garantire equilibri previsionali di gestione meramente artificiosi”*; condotta

che si pone in *“violazione del principio contabile di prudenza, che, com'è noto, impone di iscrivere solo quelle componenti positive che ragionevolmente possano essere disponibili nel periodo amministrativo considerato”*.

La fattispecie decisa – ancorché emessa all'esito di un giudizio per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie *ex art. 248, comma 5, TUEL* – è, secondo la Procura, rapportabile, quanto ai principi espressi, al caso in esame.

8.1.3.4. Infine, la Procura ricorda come già l'art. 30, comma 3, lett. c), l. n. 6972/1890 (*“Legge Crispi”*), individuava simile condotta come ipotesi tipizzata di illecito erariale. La disposizione (tuttora vigente e applicabile alla fattispecie) stabilisce che gli amministratori degli enti di beneficenza incorrano in responsabilità *“quando abbiano proposto lo stanziamento di entrate puramente figurative dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio, ancorché le relative proposte siano state deliberate ed approvate nei modi di legge”*. Antica giurisprudenza contabile vi ravvisava una tipologia di responsabilità puramente *“formale”*; nell'attualità, secondo la Procura, la norma va letta entro un sistema che riconosce la natura personale e sostanziale della responsabilità amministrativa, che muove dall'accertamento del *“fatto dannoso”* (artt. 82 ss., r.d. n. 2440/1923; artt. 52 ss. r.d. n. 1214/1934; art. 1, l. n. 20/1994).

L'affermazione della responsabilità postula, quindi, secondo la Procura, la ricorrenza di tutti i coelementi di fattispecie; tuttavia, la tipizzazione legislativa dell'illecito non è senza effetto: e tale effetto *“consiste, appunto, nella circostanza che la previsione di tale astratta ipotesi di responsabilità, sotto il profilo dell'esistenza di un illecito, è operata direttamente dal Legislatore, e dunque non v'è bisogno, per l'interprete, di verificare l'esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie”* (SS.RR. n. 12/2011/QM). La appostazione nei

	bilanci di previsione dell'IPAB di “entrate figurative” è, in forza di una	
	valutazione normativa già effettuata a monte, di per sé illecita.	
	8.1.4. Aggiunge la Procura che l’esibizione di bilanci di previsione predisposti	
	in violazione di legge, in una con la somministrazione di informazioni	
	fuorvianti (le relazioni con cui il C. affermava essersi innescata una	
	“ <i>inversione di tendenza</i> ”, che però non sussisteva: relazione 20.2.2017, prot.	
	612; 1.4.2019, prot. 1266; 22.7.2019, prot. 2516), reticenti e incomplete (cfr. le	
	note con cui la Regione Piemonte richiedeva, ripetutamente, la trasmissione del	
	PIF e dei documenti contabili nella loro interezza, che non venivano inviati:	
	così, le dichiarazioni rese in sede d’audizione dal Dott. T. della Direzione	
	Welfare della Regione Piemonte), costituiscono poi altrettante violazioni dei	
	doveri istituzionali di collaborazione con l’Autorità tutoria, posto che la	
	gestione commissariale deve informarsi a principi di lealtà, correttezza e	
	trasparenza. Analogo dovere di corretta informazione grava sul mandatario, cui	
	la figura del Commissario può assimilarsi: sia <i>ex art.</i> 1710 c.c., sia in forza della	
	clausola generale di buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.).	
	In tale contesto, anche la presentazione da parte del C., in data	
	11.3.2019 (quando il progetto delineato dal PIF era ormai fallito e il dissesto	
	già manifesto), dell’istanza di “riordino” con cui si chiedeva alla Regione	
	Piemonte la trasformazione dell’IPAB in Azienda di Servizi alla Persona (con	
	mantenimento dello <i>status</i> pubblicistico, <i>ex art.</i> 4, comma 4, l.r. n. 12/2017), si	
	configurava come un palese tentativo di intorbidare la percezione della reale	
	situazione dell’ente, posto che le IPAB dissestate non possono, <i>ex lege</i> , essere	
	trasformate, ma debbono essere liquidate.	
	8.1.5. Rileva, ancora, la Procura la situazione caotica delle scritture contabili	
	- pag. 40 di 98 -	

dell'IPAB, che i Commissari liquidatori hanno preso in esame al paragrafo 9

della loro Relazione, secondo cui:

“L'esame delle scritture contabili di CASA DI RIPOSO CITTA' DI ASTI, ed in particolare del registro degli accertamenti di entrate e del registro degli impegni di spese nonché delle schede di mastro dei creditori e dei debitori, ha permesso di rilevare quanto segue.

Sono riportati conti di sintesi denominati a titolo esemplificativo:

- “rette alberghiere” (codice conto 1.01.0020 20/200/1), - “rette sanitarie a carico degli ospiti” (codice conto 1.01.0020 20/202/1), - “rette a carico di privati” (codice (codice 1.01.0020 20/230/1), che non consentono per ciascun esercizio di individuare il nominativo di ogni singolo degente, il saldo a credito dell'Ente nei suoi confronti e le movimentazioni intervenute sulla sua posizione. Risultano annotati sul registro degli accertamenti delle entrate generici riferimenti ad elenchi o files che dovrebbero, in via extracontabile, dettagliare i saldi iscritti nei consuntivi annuali con indicazione analitica dei nominativi verso i quali l'Ente vanta i relativi crediti iscritti. Tali files e/o elenchi non sono stati reperiti, fatta eccezione per quello relativo al saldo a credito verso ospiti diversi iscritto nel pre-consuntivo chiuso al 31/12/2022, che si allega. Analogamente, l'eliminazione di partite creditorie nel bilancio consuntivo di CASA DI RIPOSO CITTA' DI ASTI del 2021 per complessivi euro 457.034,95 è avvenuta senza un'indicazione analitica nelle scritture contabili delle partite di credito espunte e senza che sia stato reperito un elenco o un file che permettesse in via extracontabile di individuare i crediti eliminati. In merito alle ragioni dell'eliminazione, la delibera assunta fa generico riferimento ad un'impossibilità di loro recupero, stante l'anzianità dei crediti,

senza fornire indicazioni più puntuali sui motivi che sono alla base delle rettifiche operate. In ogni caso, la mancata indicazione nelle scritture contabili ed in documenti di supporto del dettaglio dei crediti verso i degenti, tenuto altresì conto della rilevanza degli importi iscritti a tale titolo rispetto al totale degli attivi dell'Ente rendono, allo stato, le scritture contabili di CASA DI RIPOSO CITTA' DI ASTI inidonee a consentire la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari".

La Procura evidenzia che l'ordinata tenuta delle scritture contabili costituisce un dovere per l'amministratore dell'ente, la cui violazione, asseritamente sussistente nella specie, si riverbera sulla veridicità e attendibilità dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi, in quanto redatti senza una effettiva contezza della qualità del dato contabile (con particolare riferimento a quelli relativi ai crediti).

8.1.6. Infatti, dopo le dimissioni del Dott. C. il nuovo Commissario straordinario Dott. P., in carica del 15.7.2021, adottava alcuni provvedimenti di ricognizione e stralcio di residui attivi.

Tale operazione disvelava la prassi, anch'essa illegittima e avvalorata dal precedente Commissario, di mantenere nei bilanci dell'ente, quali residui attivi, crediti ormai inesigibili.

La condotta è stigmatizzata dai liquidatori al paragrafo 7 della loro Relazione: *"Si è predisposto prospetto (All.18) nel quale si sono posti a raffronto i residui attivi dal 2015 al 2022 stratificati in relazione all'anno di loro formazione. Con delibera n. 44/comm. del 23 giugno 2022 l'Ente, in persona del Commissario Straordinario dott. M.P., approva la variazione al bilancio di previsione 2021 iscrivendo tra le spese un fondo svalutazione crediti di euro*

190.000,00 a fronte dei crediti verso ospiti impagati e tra le entrate straordinarie nella sotto-voce “finanziamento straordinario” una variazione di pari importo, con il che il finanziamento straordinario passa da euro 7.465.060,94 ad euro 7.655.060,94. Con delibera n. 45/comm. del 24 giugno 2022 l’Ente, in persona del Commissario Straordinario dott. M.P., approva gli elenchi dei residui attivi e passivi al 31/12/2021 rispettivamente di euro 1.004.658,35 ed euro 7.843.919,47. Con il medesimo atto sono stati eliminati residui attivi per complessivi euro 457.034,95 e residui passivi per complessivi euro 360.433,92. Le eliminazioni dei residui attivi, in considerazione dell’anno di loro formazione, avrebbero potuto essere effettuate già in esercizi precedenti e quantomeno nel bilancio chiuso al 31/12/2018, non essendo state fornite analitiche motivazioni al fine di giustificare il mantenimento della loro iscrizione. Nello specifico, le eliminazioni dei residui attivi che si sarebbero potute già effettuare in sede di predisposizione del bilancio consuntivo 2018 in quanto posizioni non variate da oltre un quinquennio [...]. Da tutto quanto esposto, emerge che la situazione risultava già irreversibile prima della pandemia COVID 2019; in un tale contesto, le problematiche correlate con la pandemia hanno solo amplificato la crisi irreversibile dell’Ente”.

Ebbene, secondo la Procura, il mantenimento nel rendiconto di residui attivi inesigibili è condotta contraria ai fondamentali principi di certezza, veridicità e attendibilità del bilancio (Sez. Contr. Veneto, n. 20/2025/PRSE; Sez. Contr. Piemonte, n. 80/2021/PRSP).

8.1.7. Rileva la Procura che illegittima, infine - sotto il profilo del rispetto delle regole giuscontabili - è stata l’operazione di rinegoziazione dei mutui conclusa

	dal C. nel 2018 con la C.R. di Asti. Operazione effettuata per reperire	
	immediata liquidità e far fronte alla transazione sottoscritta col creditore	
	consorzio Planet Plus, e che ha comportato la novazione di tre rapporti già in	
	corso, estinti e sostituiti da un unico mutuo ipotecario (l'operazione è	
	analiticamente descritta nell'annotazione GdF 12.2.2025). Quest'ultimo ha così	
	dato copertura, almeno in parte, a spese correnti: se due mutui "novati" (n.	
	034/30049591 e n. 001/30115240) erano stati stipulati, nel 2006 e nel 2014, per	
	finanziare interventi di ristrutturazione (per interventi sull'immobile, come	
	riferito a pagina 28 del PIF) - e quindi, <i>in parte qua</i> , il mutuo solutorio n.	
	30155845 contratto nel 2018 ne mantiene la causa giuridica - per la residua	
	quota il mutuo ha finanziato il pagamento del fornitore consorzio Planet Plus e	
	consentito all'IPAB il reperimento di liquidità per la stessa finalità.	
	Il mutuo ipotecario stipulato dall'IPAB con la C.R. Asti è dunque un contratto,	
	almeno parzialmente, nullo (artt. 1418 c.c. e 119, comma 6, Cost., nonché art.	
	3, comma 15, l. n. 289/2002). In disparte i pur gravi profili d'invalidità, l'intera	
	operazione negoziata con l'Istituto bancario non poteva che costituire, per il	
	C., un altro segnale d'allarme, in quanto certificava il venir meno	
	delle pre-condizioni di attuazione del PIF che erano state indicate dal Prof.	
	Q.	
	8.2. Quanto al concorso del Collegio dei revisori, la Procura ne evidenzia	
	l'illiceità dei comportamenti che causalmente avrebbero determinato in quota	
	parte il danno ascritto.	
	8.2.1. Nel biennio 2017-2018 - periodo nel quale il PIF doveva essere avviato,	
	e quindi era necessario porre la massima attenzione al monitoraggio - il	
	Collegio era composto dai Dottori L.A. e S.	
	- pag. 44 di 98 -	

	C. e, sino a fine 2017, dal Rag. R.G. (deceduto il	
	4.4.2018, come riferito a pag. 20 nell’annotazione di PG 27.7.2024).	
	I pareri resi dal Collegio sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi	
	degli esercizi 2016, 2017 e 2018 sono tutti positivi.	
	I pareri sui bilanci di previsione, in particolare, reiteratamente affermano che le	
	previsioni di entrata e di spesa sono “ <i>attendibili e congrue</i> ”, con la generica	
	raccomandazione di adottare “ <i>le misure necessarie al raggiungimento del</i>	
	<i>pareggio di bilancio</i> ” (cfr. il parere sul bilancio preventivo 2016; analogamente	
	il parere sul bilancio preventivo 2017). I pareri sui rendiconti contengono	
	formule simili, che ne dichiarano la conformità alle “ <i>norme e principi giuridici</i> ”	
	e la “ <i>rispondenza</i> ” alle “ <i>risultanze della gestione</i> ”.	
	I revisori mostrano tuttavia di essere al corrente dell’avvio del PIF, che è	
	espressamente richiamato nel parere sul bilancio preventivo del 2017, datato	
	28.12.2016: il “ <i>giudizio di congruità e attendibilità</i> ” è in quella sede espresso	
	tenendo conto “ <i>degli effetti derivanti dalla ristrutturazione dei locali così come</i>	
	<i>ampiamente analizzati nel piano industriale a cura dello studio Q.</i>	
	<i>di Torino</i> ” e i revisori concludono ricordando che, a tal fine, debbono essere	
	“ <i>concretamente reperiti i finanziamenti previsti</i> ”.	
	La mancata realizzazione delle condizioni del PIF, e il significativo	
	scostamento dei disavanzi che, anno per anno, emergevano rispetto al <i>trend</i>	
	positivo ipotizzato dal Piano, non venivano però colte dal Collegio dei revisori.	
	Scompaiono altresì, nei pareri, i riferimenti al Piano.	
	Nel parere 21.12.2018 sul bilancio preventivo 2019, si esprime un giudizio	
	positivo, con un generico invito ad adottare misure di riequilibrio, anche	
	alienando beni patrimoniali. Nel parere 28.5.2019 sul rendiconto consuntivo	
	- pag. 45 di 98 -	

del 2018, si esprime, ancora, un giudizio positivo, ribadendo la necessità di adottare “*misure*” per la riduzione del disavanzo.

L’atteggiamento dei revisori (a partire dall’ottobre 2019 il Collegio è integrato dal Dott. M.S.) resta il medesimo anche nei pareri successivi, sia pur con qualche più netta presa di posizione: si raccomanda d’intraprendere “*azioni risolutive*” (parere sul rendiconto 2019) e si ravvisano “*elevati fattori di rischio e incertezze significative relative alla continuità aziendale*” (parere sul rendiconto 2020).

8.2.2. La condotta del Collegio dei revisori, come sinteticamente descritta, secondo la Procura, ha contribuito al verificarsi del danno. Nonostante sin dall’inizio del 2018 fossero venute meno le pre-condizioni di realizzazione degli interventi d’adeguamento previsti dal PIF, e dall’inizio del 2019 fosse ormai palese che non vi era stata alcuna inversione nel *trend* negativo dei disavanzi, i revisori non sono intervenuti, come pure era loro dovere istituzionale, per segnalare la circostanza al Commissario e invitarlo ad adottare i provvedimenti conseguenti (l’accertamento del grave dissesto *ex art. 9, l.r. n. 12/2017*). Né, tantomeno, hanno provveduto in via autonoma, come pure era loro preciso dovere *ex art. 239, comma 1, lett. e), TUEL*, che sancisce in capo ai revisori l’obbligo di referto sulle gravi irregolarità della gestione. Non consta infatti alcuna informativa diretta alla Regione da parte dei revisori, che anzi, come dichiarato dal Dott. T. della Direzione Welfare in sede d’audizione, ancora nell’incontro informale del novembre 2020, avevano affermato che “*vi erano margini di recupero dello squilibrio economico finanziario pregresso*”.

8.2.3. I revisori, sarebbero, dunque, venuti meno al dovere di vigilanza e controllo sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, e

ciò, secondo la Procura, sarebbe dimostrato, tra l'altro, con la formulazione di

reiterati pareri positivi sui principali documenti contabili, nonostante i plurimi

profili di illegittimità che affliggevano questi ultimi.

Rileva la Procura che la povertà lessicale dei pareri dell'organo di revisione

tradisce una superficialità d'analisi, che è di per sé vizio d'illegittimità, posto

che per i pareri in questione, *ex art. 239, comma 1-bis*, TUEL, sussiste un onere

di motivazione particolarmente penetrante: onere che è indicativo della

rilevanza e della delicatezza dell'attività consultiva intestata all'organo.

8.2.4. Quanto precede, secondo la Procura, è sufficiente per affermare il

concorso dei revisori dei conti, Dottori A., C. e

S., nell'illecito erariale del C. per omessa rilevazione e

aggravamento del dissesto (cfr. nella giurisprudenza contabile, Sez. II App. n.

57/2023 del 13.3.2023, con riferimento alla responsabilità del revisore per la

violazione degli obblighi di vigilanza; nonché Cass. civ., Sez. I, n. 9427/2024

del 9.4.2024, con riferimento al concorso dei sindaci negli atti di *mala gestio*

degli amministratori).

8.2.5. Aggiunge la Procura che i revisori hanno avvalorato la prassi contabile

della sterilizzazione del disavanzo con l'appostazione, in entrata, di un

“finanziamento straordinario” fittizio; hanno consentito la caotica tenuta delle

scritture contabili (anch'esse oggetto del dovere di vigilanza, ai sensi della

lettera c) dell'art. 239, comma 1, TUEL); non hanno rilevato alcunché né sul

mantenimento in contabilità di crediti vetusti né sull'operazione

d'indebitamento negoziata dal Commissario per coprire spesa corrente. In

sostanza, tutte le condotte illecite riconducibili all'operato del Dott.

C. sono avvenute con il *placet* del Collegio dei revisori o sono

sfuggite alla doverosa vigilanza dello stesso organo.

9. Passando alla qualificazione della condotta, la Procura ravvisa nel comportamento del C. l'elemento soggettivo del dolo.

Egli, infatti, secondo la Procura, era consapevole che il conseguimento degli obiettivi intermedi (risultati "di competenza" positivi) previsti dal PIF costituiva la *condicio sine qua* per il recupero del disavanzo. Nonostante fosse evidente – quantomeno dalla approvazione del rendiconto 2018 – che tali obiettivi non erano stati conseguiti e che il *trend* negativo si approfondiva, anziché rilevare il grave dissesto e avviare la liquidazione dell'ente, ha consapevolmente deciso di continuare la gestione in perdita.

Sintomatiche del dolo sarebbero le interlocuzioni con la Regione Piemonte, nel corso delle quali il C. dichiarava, (secondo la Procura) falsamente, che la tendenza si era invertita, giungendo a chiedere la trasformazione dell'IPAB in ASP in radicale difetto dei presupposti di equilibrio economico-finanziario. Anche le ulteriori irregolarità contabili sopra descritte sarebbero state perpetrate al fine di consentire il proseguimento della gestione.

Precisa la Procura che il dolo in contestazione nel caso di specie è quello c.d. contrattuale, quale consapevolezza e volontà di non adempiere a un preciso dovere nascente dal rapporto di servizio; l'evento di danno resta sullo sfondo mentale dell'agente, quale circostanza non direttamente voluta (ma senz'altro prevista e il cui verificarsi è stato accettato).

La Procura ricorda anche che l'interpolazione del comma 1, dell'art. 1, l. n. 20/1994, operata dall'art. 21, d.l. n. 76/2020, che delinea un'opzione legislativa nel senso del dolo "penalistico", è norma sostanziale e innovativa non applicabile agli illeciti commessi anteriormente (Sez. II App., 20.3.2025, n.

137/2025).

In subordine, la Procura, ravvisa la sussistenza della colpa grave, posto il macroscopico scostamento della condotta del C. dallo *standard* di diligenza esigibile da un Commissario straordinario che era stato nominato proprio per porre rimedio a una situazione di squilibrio. La specificità del mandato conferitogli, e l'accurata definizione degli obiettivi e del percorso per conseguirli, richiedevano una scrupolosa attenzione nella fase attuativa: nella fattispecie, invece, la condotta del Commissario è stata del tutto approssimativa. Egli ha ignorato l'evoluzione del disavanzo in senso negativo, manifestatasi già nei primi due anni di attuazione del PIF, che segnalava l'irreversibilità della crisi. L'ente doveva essere posto in liquidazione; la continuazione dell'attività è stata una scelta amministrativa che ha contraddetto le linee d'azione che lo stesso Commissario straordinario aveva tracciato. Il dissesto dell'IPAB - con il correlativo incremento del disavanzo qualora la gestione caratteristica fosse proseguita ad oltranza - si poneva, in una prospettiva *ex ante* e alla luce di una valutazione *in concreto* delle circostanze in cui il C. operava, come un evento del tutto prevedibile, ed evitabile dando impulso alla liquidazione dell'ente.

10. Quanto alla condotta dei revisori, la Procura, in parziale condivisione delle deduzioni formulate dagli stessi, circoscrive il coefficiente soggettivo alla colpa grave.

I revisori erano senz'altro titolari di una specifica posizione di garanzia, che aveva ad oggetto la gestione commissariale, incluso l'obbligo giuridico di impedire che essa si ponesse in contrasto con la legge e con il mandato. La loro compartecipazione all'illecito è avvenuta mediante la formulazione di pareri

	che invece reiteravano un giudizio di congruità e attendibilità dei documenti	
	contabili, e prestando un generale assenso alla prosecuzione dell'attività	
	aziendale, nonostante i documenti in questione presentassero profili di	
	illegittimità facilmente riscontrabili, e nonostante la prosecuzione dell'attività	
	fosse incompatibile con l'accrescersi del disavanzo, per di più a fronte del	
	repentino fallimento del PIF 2017-2021.	
	Tale condotta (omissiva, in prevalenza), secondo la Procura, diverge	
	sensibilmente dallo <i>standard</i> di diligenza esigibile dal professionista,	
	soprattutto se si considera - alla stregua di una valutazione <i>ex ante</i> e in concreto	
	- che nel caso di specie il dissesto non era un'eventualità remota ma, al	
	contrario, prevista e prevedibile: era l'evento che il Commissario era stato	
	chiamato a scongiurare, e tale circostanza doveva indurre i revisori, a fronte del	
	venir meno delle prospettive di riequilibrio, ad attivare le opportune	
	segnalazioni. Essendo, quelle violate, obbligazioni inerenti all'esercizio di	
	un'attività professionale, la diligenza del revisore, <i>ex artt.</i> 240 TUEL e art.	
	1710, comma 1, c.c., deve essere valutata ai sensi dell'art. 1176, secondo	
	comma, c.c., tenendosi conto della competenza tecnica dei soggetti agenti	
	(Cass. civ., Sez. III, 14.7.2015, n. 14664): questa considerazione vale, per	
	identità di <i>ratio</i> , anche per il Commissario straordinario Dott. C.	
	11. Quanto alla quantificazione del danno, la Procura evidenzia che l'omesso	
	accertamento della causa di scioglimento dell'ente e la prosecuzione della	
	gestione quando era ormai palese l'irreversibilità dello squilibrio economico-	
	finanziario è stata una condotta illecita che ha cagionato all'IPAB un danno	
	erariale, patrimoniale, da aggravamento del dissesto.	
	Danneggiati sono l'ente pubblico, i creditori di questo, e la comunità	
	- pag. 50 di 98 -	

amministrata di cui l'IPAB è storica espressione, quale forma del tutto peculiare

di organizzazione di servizi alla persona (Corte cost., sent. n. 161/2012).

In ipotesi analoghe di responsabilità degli amministratori (e degli eventuali

concorrenti: sindaci, revisori), la disciplina civilistica offre i criteri di

liquidazione del danno di cui all'art. 2486, comma 3, c.c.: *“il danno risarcibile*

si presume pari alla differenza tra il patrimonio netto alla data in cui

l'amministratore è cessato dalla carica o, in caso di apertura di una procedura

concorsuale, alla data di apertura di tale procedura e il patrimonio netto

determinato alla data in cui si è verificata una causa di scioglimento di cui

all'articolo 2484, detratti i costi sostenuti e da sostenere, secondo un criterio

di normalità, dopo il verificarsi della causa di scioglimento e fino al

compimento della liquidazione. Se è stata aperta una procedura concorsuale e

mancono le scritture contabili o se a causa dell'irregolarità delle stesse o per

altre ragioni i netti patrimoniali non possono essere determinati, il danno è

liquidato in misura pari alla differenza tra attivo e passivo accertati nella

procedura”. Questa disposizione è stata introdotta dal d.lgs. n. 14/2019

(“Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza”) ma codifica una prassi

giurisprudenziale ormai consolidata (cfr. Cass. civ., Sez. I, 25.3.2024, n. 8069,

che riconduce tali criteri nell'ambito della valutazione equitativa del danno ex

art. 1226 c.c.; cfr. anche: Cass. civ., S.U., 6.5.2015, n. 9100; Cass. civ., Sez. I,

3.1.2017, n. 38; Trib. Milano, Sez. spec. impresa, 24.4.2021, n. 3455. Segue il

criterio del *deficit* Cass. civ., Sez. I, 21.10.2020, n. 21730, in una fattispecie di

danno concausato dal *“colpevole protrarsi di un attività produttiva implicante*

l'assunzione di maggiori debiti”).

Il criterio della “perdita incrementale” (differenza dei patrimoni netti), in luogo

di quello residuale e sussidiario del c.d. *deficit* fallimentare, è anche stato adottato nella giurisprudenza contabile, da Sez. Giur. Lombardia, 22.3.2023, n. 76/2023, in un caso di *mala gestio* di una società *in house* poi fallita (*“In linea generale, quando il danno per il quale si esercita l’azione risarcitoria è lo stato di dissesto della società come conseguenza di atti di mala gestio, i criteri elaborati dalla giurisprudenza per la quantificazione del danno sono o quello del c.d. deficit fallimentare (ossia, la differenza tra attivo e passivo fallimentare) e quello del c.d. differenziale dei patrimoni netti (o perdita incrementale). Nel caso di specie, non essendoci la totale mancanza, falsità o totale inattendibilità della contabilità e dei bilanci della società dichiarata fallita, è corretto il metodo utilizzato dalla Procura erariale del “differenziale dei patrimoni netti”. Detto metodo consiste nella differenza tra il valore del patrimonio netto alla data iniziale ed il valore del patrimonio netto al momento finale in cui la gestione caratteristica della società è cessata. L’applicazione del criterio esige l’individuazione del momento a partire dal quale l’attività d’impresa sia proseguita indebitamente”*). Diversamente, Sez. Giur. Toscana, 2.4.2019, n. 140/2019 - in un caso di danno derivante dall’alterazione dei bilanci mediante poste contabili fittizie - segue un criterio equitativo “puro”. L’applicazione di tali criteri di liquidazione del danno al caso di specie deve tener conto della natura giuridica, pubblica, dell’ente, del correlato sistema contabile, e della qualità dei dati estraibili dai bilanci. Ora, i Commissari liquidatori, nella loro *“Relazione sulle cause del dissesto”*, hanno concluso per la *“inidoneità”* delle scritture contabili della Casa di riposo *“a consentire la ricostruzione del patrimonio e del movimento degli affari”* (pagina 47).

11.1. Il rilievo, tuttavia, è specificamente circoscritto alla situazione dei crediti dell'IPAB (sia quelli mantenuti come residui attivi che quelli espunti in sede di riaccertamento), non ricostruibile *ex post* per mancanza delle scritture sottostanti. Non se ne inferisce, pertanto, una situazione di radicale disordine e totale intellegibilità che consentirebbe il ricorso, al fine della stima del danno, al criterio del *deficit* liquidatorio (pari ad euro 7.222.046,74: pagina 6 della Relazione).

11.2. Gli stessi Commissari liquidatori, infatti, hanno prudenzialmente quantificato il danno secondo un criterio analogo a quello della “perdita incrementale”, verificando l’approfondirsi del disavanzo nel periodo interessato. Si riporta quanto esposto al punto “6. *Effetti della prosecuzione dell’attività istituzionale*”, alle pagine 41 e 42 della Relazione:

“Muovendo dai bilanci consuntivi relativi agli esercizi 2019 – 2022 e considerando sul versante dei ricavi le entrate ordinarie e quelle straordinarie del Titolo I e sul versante dei costi le spese effettive del Titolo I, procedendo quindi all’elisione dei movimenti di capitale, delle partite di giro nonché delle rettifiche conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi in quanto riferiti a gestioni di esercizi precedenti, si perviene ad una quantificazione del disavanzo complessivo dell’Ente da prosecuzione dell’attività istituzionale nel periodo 2019 – 2022 di euro 6.170.324,43 [...] Ove si ritenga non doversi considerare le conseguenze imprevedibili correlate al COVID 19, che hanno influenzato i risultati degli esercizi 2020 e 2021 e, quindi, si utilizzi il disavanzo più sopra determinato per l’esercizio 2019 pari ad euro 584.551,18 come espressione di un disavanzo dell’Ente conseguibile in condizioni di normalità gestoria - essendo il 2019 l’ultimo esercizio prima del menzionato evento

*straordinario, che ha influenzato negativamente sia il versante dei ricavi che quello delle spese - la prosecuzione dell'attività istituzionale avrebbe, comunque, determinato un disavanzo dell'Ente nel periodo 2019 – 2022, che può essere stimato in complessivi euro 2.338.204,72 (584.551,18 * 4 esercizi).*

11.3. La Procura, nel condividere le valutazioni dei Commissari liquidatori, rileva che il “disavanzo incrementale” ricalcolato dai liquidatori è stato ridotto per tener conto degli effetti della pandemia, per cui si è stimato il pregiudizio patrimoniale complessivo subito dall'ente nella somma di euro 2.338.204,72.

L'incarico commissariale del Dott. C. è venuto meno il 15.7.2021, quando è subentrato il Dott. P. L'importo addebitabile ai convenuti a titolo di danno erariale va quindi quantificato escludendo il disavanzo maturato dal luglio 2021 (nel secondo semestre di quell'anno), per cui la somma di cui sopra deve essere rideterminata come segue: euro 584.551,18 (quanto al 2019) + euro 584.551,18 (quanto al 2020) + $(584.551,18/2 =)$ euro 292.275,59 (quanto al 2021) = euro 1.461.377,95.

Tale danno è stato in piccola parte risarcito dai revisori, con le transazioni concluse *a latere* del procedimento penale; l'IPAB ha incamerato euro 50.000,00 versati dalla Dott.ssa A., euro 45.000,00 versati dal Dott. C. ed euro 40.000,00 versati dal Dott. S., per un totale di euro 135.000,00.

Con le transazioni, i revisori hanno anche rinunciato ai compensi professionali di spettanza, ma tali importi, non assistiti da titolo risarcitorio, non vanno a ridurre, secondo la Procura, il *quantum* del danno loro ascrivibile. Pertanto, pur dovendosi rammentare che gli atti transattivi non sono opponibili in sede erariale, nella quale ha rilievo unicamente il pagamento come *fatto giuridico*

	che attenua il pregiudizio patrimoniale subito dall'ente, il danno complessivo	
	va ridotto a $(1.461.377,95 - 135.000,00 =)$ euro 1.326.377,95.	
	11.3.1. L'importo deve essere addebitato per l'intero al Commissario	
	C., atteso il dolo, e in via sussidiaria ai revisori, <i>pro quota</i> .	
	11.3.2. Per la determinazione delle quote da imputare ai revisori, la Procura	
	ritiene di dover procedere dall'importo-base di euro 1.461.377,95, ricavando le	
	rispettive quote-parti e poi detraendo gli importi già versati a titolo risarcitorio.	
	Tali quote sono indicate nelle misure del 15% ciascuno del danno complessivo	
	quanto ai dottori A. e C. (quote di euro 219.206,69) e	
	del 10% quanto al Dott. S. (quota di euro 146.137,79). La Dott.ssa	
	A. risponderà, pertanto, per $(219.206,69 - 50.000,00 =)$ euro	
	169.206,69; il Dott. C. risponderà per $(219.206,69 - 45.000,00 =)$	
	euro 174.206,69 e il Dott. S. di $(146.137,79 - 40.000,00 =)$ euro	
	106.137,79.	
	11.3.3. In subordine, ipotizzandosi la colpa grave di tutti i convenuti – con	
	integrale parziarietà dell'obbligazione risarcitoria – la quota da addebitare al	
	Dott. C. andrà anch'essa determinata sulla base dell'importo di euro	
	1.461.377,95, da imputarsi al Commissario straordinario per il 60% (quota di	
	euro 876.826,77), mentre ai revisori, concorrenti, restano addebitate le quote	
	sopra indicate, che tengono conto delle somme già corrisposte.	
	11.3.4. Tali somme andranno maggiorate d'interessi e rivalutazione dal	
	15.7.2021, data di cessazione dell'incarico commissariale del Dott.	
	C., fino al saldo.	
	12. Dal luglio 2021, è subentrata la gestione del Dott. P., relativamente alla	
	quale non si ravvisano profili di antigiuridicità connotati da colpa grave: il Dott.	
	- pag. 55 di 98 -	

P. ha ereditato un ente ormai in dissesto; nel breve periodo in cui è stato in

carica ha operato per far emergere il disavanzo (con il riaccertamento dei residui) e ha relazionato all’Autorità tutoria senza celare l’effettiva situazione in cui versava l’ente, rimettendo infine il proprio incarico affinché l’IPAB fosse posta in liquidazione. Tutto ciò è avvenuto entro un arco temporale che si può ritenere fisiologico. Anch’egli, per il vero, si era allineato all’illegittima prassi contabile di sterilizzazione dell’ormai imponente disavanzo con l’appostazione in parte entrata di un “finanziamento straordinario” fittizio, ma tale condotta, benché illecita, secondo la Procura, non sarebbe di per sé causativa del (maggior) dissesto.

13. Si sono costituiti in giudizio di convenuti.

13.1. La difesa del Dottor C. ha così concluso.

- in via preliminare dichiarare la nullità e l'inammissibilità dell'atto di citazione
per i profili dedotti;

- nel merito, in accoglimento delle presenti difese, prosciogliere il Signor

G.C.C. da ogni addebito per l'inconfigurabilità e

l'insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa
ascrittagli;

con vittoria di spese e onorari di lite, nonché con il riconoscimento del diritto
al rimborso delle spese legali ai sensi delle disposizioni vigenti.

13.2. La difesa della Dottoressa A. ha così concluso.

Declaratoria di inammissibilità, improcedibilità e infondatezza, nel merito.

13.3. La difesa del Dottor S. ha così concluso.

In via preliminare: la prescrizione di ogni diritto, azione e domanda rivolta al
convenuto per il decorso del termine di cui all'art. 66 c.g.c.;

	Sempre in via preliminare: la cessazione della materia del contendere e/o la	
	sopravvenuta carenza di interesse per l'intervenuto pagamento da parte del	
	convenuto dell'importo ridotto ai sensi dell'art. 1, comma 1- <i>octies</i> l. n.	
	20/1994;	
	nel merito: rigetto della domanda della Procura contabile in quanto infondata	
	in fatto ed in diritto, mandando integralmente assolto il convenuto da ogni	
	pretesa;	
	in subordine: rideterminazione dell'ammontare del danno in senso più	
	favorevole al convenuto, anche nel rapporto percentuale con le altre parti,	
	considerando altresì l'avvenuta corresponsione di importi a titolo transattivo	
	prima del giudizio, il concorso di colpa del danneggiato, i vantaggi comunque	
	conseguiti dall'Amministrazione e salvo in ogni caso il potere/dovere riduttivo	
	del Giudice contabile anche ai sensi e per gli effetti della legge n. 1/2026;	
	in ogni caso: con il favore delle spese di giudizio.	
	13.4. La difesa del Dottor C. ha così concluso.	
	In via preliminare:	
	1) accertare e dichiarare, per le motivazioni sia in fatto che in diritto di cui in	
	parte espositiva, l'intervenuta prescrizione per essere gli eventi riferibili	
	quantomeno al periodo temporale ricompreso tra l'anno 2016 e l'anno 2018,	
	come espressamente riconosciuto dal PG nel corpo del proprio atto di citazione	
	a giudizio, il quale, citando testualmente, ha affermato, avendo riguardo ai	
	Revisori, che “(...) <i>Nonostante sin dall'inizio del 2018 fossero venute meno le</i>	
	<i>precondizioni di realizzazione degli interventi di adeguamento previsto dal PIF</i>	
	<i>(...)</i> ” e, pertanto, avendo fissato Egli stesso il <i>dies a quo</i> dal quale far decorrere	
	il termine prescrizione.	
	- pag. 57 di 98 -	

	2) in via gradata, accertare e dichiarare, l'intervenuta cessazione della materia	
	del contendere per l'effetto dell'entrata in vigore, con efficacia retroattiva, della	
	l. n. 1/2026, la quale ha posto il "doppio tetto" alla quantificazione del danno	
	erariale per responsabilità colposa, anche tenuto conto delle somme	
	complessivamente elargite dal Dott. S.C. in favore dell'Ente	
	IPAB Casa di Riposo città di Asti, così come accertato dal PG.	
	Nel merito:	
	3) in via principale, accertare e dichiarare, per le motivazioni, sia in fatto che	
	in diritto di cui in parte espositiva, rigettare la domanda formulata dalla Procura	
	contabile;	
	4) in via subordinata alla principale, voler accertare e rideterminare nel minimo,	
	secondo le prospettazioni difensive, l'eventuale ipotetica ulteriore somma	
	dovuta dal Dott. C.S.	
	5) il favore delle spese anche per la prima fase delle deduzioni di riscontro	
	all'invito a dedurre, costi di eventuale CTU e CTP, nonché dei diritti ed onorari	
	di causa e di patrocinio, con ulteriore aumento del 30% ex art. 4, comma 1 bis,	
	del d.m. 55/2014, così come modificato dal d.m. 37.2018, per l'avvenuta	
	redazione degli atti in modalità telematica tale da facilitare ed agevolare la	
	consultazione o la fruizione dei documenti allegati mediante collegamenti	
	ipertestuali, il tutto oltre maggiorazione forfettaria 15% CPA ed IVA nella	
	misura dovuta per legge.	
	14. Alla pubblica udienza del 15 aprile, le parti ha concluso come segue.	
	14.1. Il Sostituto Procuratore Generale richiama l'atto di citazione e le	
	motivazioni addotte; relativamente alla posizione dei tre revisori dei conti citati	
	a titolo di colpa grave sottolinea che deve essere applicato il limite di danno	
	- pag. 58 di 98 -	

	posto dalla legge n. 1/2026 e che deve tenersi conto della transazione effettuata	
	dai convenuti per una somma superiore al limite anzidetto, per cui, considerata	
	l'entità delle indennità percepite, chiede per i convenuti A.,	
	S. e C. la cessazione della materia del contendere e	
	riguardo alle spese chiede che il Collegio proceda ad una valutazione	
	incidentale della fondatezza della domanda e che quindi vengano liquidate	
	secondo il principio della soccombenza virtuale. Riguardo alla posizione del	
	convenuto C., citato in giudizio in qualità di Commissario	
	straordinario dell'IPAB a titolo di dolo ed in subordine a titolo di colpa grave,	
	sottolinea che il convenuto non ha proceduto ad una transazione per	
	risarcimento e non ha eccepito la prescrizione, né ha sollevato questione di	
	litisconsorzio necessario. Riguardo all'eccezione di nullità della citazione	
	sollevata dalla difesa del convenuto C. che ritiene derivare dalla	
	questione che l'IPAB non poteva essere messa in liquidazione da parte del	
	Tribunale di Asti, stante la natura pubblicistica dell'ente, rileva che il	
	provvedimento del tribunale è efficace e spiega i suoi effetti e che la citazione	
	è basata sui fatti inerenti al dissesto finanziario dell'IPAB, sulle condotte	
	causalmente connesse alla formazione del disavanzo e sulla relazione dei	
	commissari liquidatori trasmessa alla Procura. Ritiene che il decreto legislativo	
	n. 118 del 2011 sia applicabile alle IPAB non trasformate. Sottolinea che	
	l'addebito principale che la Procura rivolge al convenuto C. è	
	identificato nel fatto di non aver accertato la causa di scioglimento dell'ente che	
	era l'irreversibilità del disavanzo e ciononostante l'aver proseguito la gestione	
	dell'ente causando un danno quantificato in termini di disavanzo incrementale.	
	Sottolinea che non rileva lo scudo erariale poiché le condotte iniziano prima del	
	- pag. 59 di 98 -	

	17 luglio 2020. Ritiene possa essere riconosciuto il titolo soggettivo del dolo	
	contrattuale per inadempimento per non aver seguito il piano industriale	
	finanziario. In subordine insiste per la sussistenza della colpa grave che, con	
	l'applicazione della legge n. 1 del 2026, implica l'imposizione del tetto	
	massimo di 24.000,00 euro tenuto conto delle indennità percepite dal	
	convenuto.	
	14.2. L'Avvocato Riccardo Montanaro, in rappresentanza e difesa del	
	convenuto C.G.C., richiama la memoria di costituzione	
	sottolineando che il convenuto C. ha tenuto aperta la più grande casa	
	di riposo della Regione in un periodo di emergenza sanitaria. Sottolinea che il	
	convenuto C. non ha provocato il dissesto ma lo ha gestito cercando	
	di risanare l'IPAB. Sottolinea che la Regione Piemonte è sempre stata	
	informata della situazione finanziaria dell'ente. Evidenzia che la Regione	
	Piemonte non aveva intenzione di chiudere l'IPAB ma aveva interesse a	
	mantenerla in attività. Evidenzia che il piano industriale finanziario è stato	
	elaborato esclusivamente per finalità legate alla concessione del mutuo	
	dell'Istituto bancario di Asti, ma non aveva altre finalità contabili e finanziarie.	
	Richiama le conclusioni.	
	14.3. La Difesa della convenuta A.L. sottolinea che, sotto	
	l'aspetto processuale, bisogna tener conto della domanda della Procura di	
	improcedibilità dell'azione per cessazione della materia del contendere, della	
	quale il Collegio deve prendere atto trattandosi di giudizio ad istanza di parte.	
	In relazione alla soccombenza virtuale nelle spese evidenzia che il Collegio dei	
	revisori si è comportato sempre in modo virtuoso; nell'espressione dei singoli	
	pareri non si è mai tenuta celata la situazione dell'ente e si è sempre evidenziata	
	- pag. 60 di 98 -	

	la necessità di continuare l’attività anche se progressivamente negli anni è stata	
	segnalata l’esigenza di una speciale attenzione sulle concrete possibilità di	
	risollevere finanziariamente l’IPAB. Sottolinea che la Regione Piemonte ha	
	sempre indicato come obiettivo la permanenza in attività della casa di riposo	
	per lo svolgimento di un servizio pubblico che non si può interrompere. Insiste	
	sulla insussistenza della responsabilità relativamente alle spese.	
	14.4. La difesa del convenuto S.M. richiama la memoria di	
	costituzione, evidenziando l’insussistenza della responsabilità del convenuto	
	S.	
	14.5. La difesa del convenuto C.S. si oppone alla richiesta	
	di condanna alle spese processuali per soccombenza virtuale richiesta dalla	
	Procura. Richiama la memoria di costituzione e le motivazioni addotte.	
	14.6. Il Presidente del Collegio giudicante pone la causa in decisione.	
	DIRITTO	
	1. Con l’atto introduttivo la Procura contabile cita i convenuti G.C.	
	C., L.A., M.S. e S.C.	
	perché se ne accerti e dichiari la responsabilità amministrativo contabile, con	
	conseguente condanna degli stessi al risarcimento del danno erariale a titolo di	
	responsabilità amministrativa - asseritamente - cagionato all’IPAB “Casa di	
	Riposo della Città di Asti” in liquidazione, e in favore della medesima struttura,	
	da quantificarsi nella misura di euro 1.326.377,95, o nella diversa misura	
	determinata in giudizio anche ex art. 1226 c.c.	
	In particolare, la Procura contabile chiede:	
	- in via principale: condannare G.C.C. al pagamento della	
	somma di euro 1.326.377,95; in via sussidiaria, condannare L.A.	
	- pag. 61 di 98 -	

	al pagamento della somma di euro 169.206,69; S.C.	
	al pagamento della somma di euro 174.206,69 e M.S.	
	al pagamento della somma di euro 106.137,79;	
	- in subordine: condannare G.C.C. al pagamento della	
	somma di euro 876.826,77; L.A. al pagamento della somma	
	di euro 169.206,69; S.C. al pagamento della somma di euro	
	174.206,69 e M.S. al pagamento della somma di euro	
	106.137,79;	
	- oltre interessi e rivalutazione dal 15.7.2021 fino al saldo, e alle spese di	
	giustizia.	
	2. Prima di passare al merito, occorre ricostruire il quadro normativo di	
	riferimento.	
	2.1. La questione dell'individuazione della natura giuridica (pubblica o	
	provata) della Casa di Riposo "Città d'Asti" si intreccia con l'evoluzione del	
	quadro normativo nazionale e regionale vigente nell'arco temporale durante il	
	quale si sono verificati i fatti di causa e, più in generale, durante la vita dell'Ente	
	stesso.	
	2.1.1. Com'è noto, con legge 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. Legge Crispi), tutte	
	le istituzioni private, nate prevalentemente da lasciti di privati, operanti nel	
	campo dell'assistenza e dell'educazione, formarono oggetto di una consistente	
	opera di "pubblicizzazione"; trasformate in IPAB (Istituzioni di Pubblica	
	Assistenza e Beneficenza), assunsero natura di Enti Pubblici, conservando,	
	tuttavia, la propria peculiare finalità, individuata nell'assistenza, istruzione e	
	miglioramento delle condizioni di vita dei poveri, sia sani che malati.	
	In attesa di un intervento legislativo in materia, problematica, nel tempo, si è	
	- pag. 62 di 98 -	

rivelata la collocazione giuridica delle suddette istituzioni (si propendeva per l'assimilazione delle stesse alle cc.dd. aziende speciali, quali enti - strumentali - del Comune o della Provincia, figure tipiche della legislazione locale, disciplinate anche dalla legge n. 142 del 1990 e successivamente dal TUEL [d. lgs. n. 267 del 2000]).

Di rilievo, al riguardo, è la sentenza della Corte costituzionale 7 aprile 1988, n. 396, con la quale è stata posta fine all'obbligatoria veste giuridica pubblicistica degli enti assistenziali, con declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della legge n. 6972 del 1890, nella parte in cui non consentiva che le IPAB preesistenti potessero continuare a svolgere la propria attività statutaria con personalità giuridica privata, ove ne sussistessero i caratteri costitutivi, in linea con l'art. 38 della Costituzione che postula il pluralismo delle istituzioni assistenziali.

La sentenza della Corte svolge i propri effetti su un duplice piano: a) in termini additivi ove consente alle IPAB di accedere al regime giuridico di diritto privato, b) in termini interpretativi di rigetto nella parte in cui stabilisce che gli organismi assistenziali che scaturiscono dalla depubblicizzazione possono rivestire la personalità giuridica privata.

2.1.2. Dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 396 del 1988, con la l. 8 novembre 2000, n. 328 (c.d. Legge quadro) - contenente norme sul riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, con abrogazione della normativa crispina -, viene dunque meno il monopolio pubblico dell'assistenza; sicché, il diritto all'assistenza, in linea con le previsioni di cui agli articoli 2, 3, 38 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., viene posto a garanzia delle esigenze minime di vita dei cittadini e coincide con la nozione

di “servizi sociali”, diritto costituzionalmente intangibile.

Con il d.P.C.m. 16 febbraio 1990 (Direttiva alle Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infra-regionale) - attraverso l’individuazione delle tre categorie di IPAB privatizzabili - le istituzioni a carattere associativo, le istituzioni promosse ed amministrate da privati e le istituzioni di ispirazione religiosa -, il Governo ha formulato le linee guida per le Regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale, nell’esercizio dei poteri direttivi attribuiti dall’art. 4, ultimo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e s.m.i., stabilito per la verifica della natura delle IPAB da parte delle Regioni.

Successivamente, con l’art. 10 - in particolare, il comma 1, lettera d) - della citata Legge quadro nazionale sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, n. 328 del 2000, è stata prevista la trasformazione delle IPAB, secondo due modalità:

- la privatizzazione (o meglio de-pubblicizzazione con restituzione dell’originaria natura giuridica di Istituzioni di tipo privato), cioè la possibilità di trasformazione in associazioni o fondazioni di diritto privato, fermo restando il rispetto dei vincoli e delle limitazioni poste dalle tavole fondative e dagli statuti, tenuto conto della normativa vigente che regolamentava la trasformazione dei fini e la privatizzazione delle IPAB, nei casi di particolari condizioni statutarie e patrimoniali;

- la trasformazione in Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) conservandone la personalità pubblica e garantendo autonomia statutaria,

patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica compatibilmente con tale natura.

La delega al governo in materia di riordino del sistema delle IPAB, contenuta nella l. n. 328 del 2000, ha trovato sostanziale attuazione nel d.lgs. 4 maggio 2001, n. 207 (“Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza”), con il quale viene definitivamente abrogato il modello della vecchia Legge Crispi del 1890, caratterizzato dalla concezione dell’assistenza sociale in termini di beneficenza e dalla discrezionalità degli interventi, per sostituirlo con il nuovo impianto normativo, fondato sul principio costituzionale che l’assistenza rappresenta un diritto del cittadino a fruire dei servizi sociali aventi un determinato standard qualitativo, nel rispetto dei parametri di accesso fissati dalle singole autorità competenti.

Le differenze rispetto al modello approntato dalla Legge Crispi sono rilevanti: la l. n. 328 del 2000 non impone un monopolio pubblicistico o una netta scelta tra pubblico e privato bensì rinvia, di fatto, alle autonome decisioni dei singoli enti.

2.1.3. In via generale, la citata legge n. 328 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo recante una nuova disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) finalizzato a “garantire l'obiettivo di un’efficace ed efficiente gestione, assicurando autonomia statutaria, patrimoniale, gestionale e tecnica con il mantenimento della personalità giuridica pubblica” (art. 10, comma 1, lett. *b*, del d.lgs.).

Viene declinata, altresì, una nuova tipologia di ente pubblico, dotato di autonomia nell’attività, con personale sottoposto al regime privatistico, sottoposto a controlli dei risultati della gestione (art. 10, comma 1, lett. *f*) e con la possibilità di separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni (art. 10,

c. 1, lett. g).

La legge n. 328 del 2000 e il d.lgs. n. 207 del 2001 sono di poco precedenti alla riforma costituzionale di cui alla legge 18 ottobre 2001, n. 3, che ha trasferito alle Regioni la competenza in materia di assistenza sociale, a norma dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, facendo venire meno la vincolatività della legge statale e consentendo alle Regioni di produrre una propria legislazione, con richiamo, peraltro, in molti casi, della legislazione statale di riferimento.

2.1.4. Nella fase di transizione al nuovo sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, la Corte costituzionale (cfr. Corte cost., sentt. nn. 376/2002; 422/2002; 93/2003 e 96/2003) ha ritenuto che “l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e Regione, è (...) suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità d'intervento legislativo della Regione e dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione». Pertanto, “il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti d'esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione ha dato loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo”. Da questo punto di vista le norme statali emanate in precedenza, pur rientrando ormai la materia nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni (per via del rinnovato art. 117 della Costituzione), sono rimaste in vigore fino a quando il legislatore regionale, non ne ha sancito, con effetto ex nunc, la successiva abrogazione (ma non in forza di un principio gerarchico,

	bensi, appunto, del riparto competenziale fra fonti normative).	
	2.1.5. Nel corso degli anni, quasi tutte le regioni hanno provveduto al riordino delle Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza (es.: Regione Lombardia, l. 13 febbraio 2003, n. 1 e successive modifiche e integrazioni, Emilia-Romagna, l. regionale n. 2 del 12 marzo 2003, Regione Puglia, l. 25 agosto 2003, n. 17, Regione Toscana, l. 3 agosto 2004, n. 43, Regione Lazio, l. 22 febbraio 2019, n. 2, Regione Piemonte, ll. della 8 gennaio 2004, n. 1 e 2 agosto 2017, n. 12 (che ha abrogato la precedente l.r. n 10/1991, fatta salva la disposizione che la mantiene in vigore per le IPAB non trasformate contenuta all’art. 32 della l.r. n. 12 del 2017).	
	2.1.6. Va, al riguardo, evidenziato un ulteriore rilevante profilo.	
	Il Commissario straordinario C., con provvedimento n. 20/COMM del 6 marzo 2019, deliberò «1. “Il trasferimento dell’Ente I.P.A.B. “Casa di riposo della Città di Asti” in Azienda di Sevizi alla persona; [...] 4. Di trasmettere la presente deliberazione ai competenti uffici per i relativi adempimenti”».	
	Tale operazione di trasformazione in ASP dell’IPAB della Casa di riposo non risulta, però, che abbia poi formato oggetto del perfezionamento previsto dall’art. 8, comma 2, della citata l.r. Piemonte n. 12 del 2017 che esige l’adozione di specifica delibera di Giunta regionale.	
	2.2. In ordine alla definizione della natura giuridica (pubblica o privata) della Casa di Riposo “Città d’Asti”, soccorrono quattro direttrici essenziali:	
	i) le disposizioni normative vigenti, tenuto conto delle vicende amministrative che hanno coinvolto l’IPAB in questione, ivi inclusa l’ipotesi di mancato avvio di procedimenti amministrativi richiesti dalle leggi nazionali e regionali ai fini	
	- pag. 67 di 98 -	

	della corretta qualificazione giuridica della stessa;	
	ii) l'attività sostanzialmente e concretamente svolta dall'IPAB, in virtù di	
	quanto desumibile dallo Statuto e da tutta la documentazione in atti;	
	iii) il profilo della tipologia di finanziamento ricevuto dall'IPAB;	
	iv) il requisito dell'influenza dominante del soggetto pubblico, trattandosi di	
	ente ibrido finanziato da Enti pubblici, oltre che dotato di organo direzionale a	
	designazione totalitaria di provenienza pubblica.	
	2.2.1. Quanto alle disposizioni normative vigenti (v. punto 2i), la l.r. Piemonte	
	n. 1 del 2004, all'art. 10, prevede che: "1. Le IPAB partecipano, quali soggetti	
	di diritto pubblico, alla programmazione e alla gestione del sistema integrato di	
	interventi e servizi sociali. 2. Al riordino delle IPAB si provvede con specifica	
	legge regionale secondo i principi di cui all'articolo 10 della l. 328/2000 e del	
	decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 (Riordino del sistema delle istituzioni	
	pubbliche di assistenza e di beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8	
	novembre 2000, n. 328).".	
	La Regione Piemonte ha dato seguito al suddetto riordino a mezzo della l.r. n.	
	12/2017, le cui disposizioni più rilevanti sono:	
	- l'art. 1 (Ambito di applicazione), ai sensi del quale: "1. La presente legge detta	
	norme per il riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza	
	(IPAB) e per le modalità di estinzione e trasferimento dei beni mobili e	
	immobili, secondo i principi stabiliti dall'articolo 10 della legge 8 novembre	
	2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di	
	interventi e servizi sociali) e dal decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207	
	(Riordino del sistema delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a	
	norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328).";	
	- pag. 68 di 98 -	

- l'art. 2 (Riordino delle IPAB), ai sensi del quale: "1. Le IPAB sono riordinate secondo le seguenti tipologie: *a)* aziende pubbliche di servizi alla persona, di seguito denominate aziende, alle quali, nell'ambito dei principi stabiliti ai capi I e II del d.lgs. 207/2001, si applicano le disposizioni di cui al capo III della presente legge; *b)* associazioni e fondazioni di diritto privato, alle quali si applicano le disposizioni del codice civile, le disposizioni di attuazione del codice civile medesimo, le disposizioni di cui al capo III del d.lgs. 207/2001 e al capo IV della presente legge.";

- l'art. 4 (IPAB che svolgono attività di erogazione di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari), ai sensi del quale: "1. La trasformazione delle IPAB è stabilita sulla base del valore della produzione determinato dalle entrate effettive ordinarie quali risultanti dal titolo I, sezione I del conto consuntivo di cui ai modelli allegati al regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99 (Approvazione dei regolamenti per l'esecuzione della legge sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza). [...]. 4. Le IPAB, il cui valore medio della produzione, calcolato con riferimento agli ultimi tre anni di attività, è superiore a euro 2.000.000,00, si trasformano in aziende. 5. Le IPAB di cui al comma 4, in possesso dei requisiti di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990 (Direttiva alle regioni in materia di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza a carattere regionale ed infraregionale), scelgono se trasformarsi in aziende ovvero in associazioni o in fondazioni di diritto privato, nel rispetto delle disposizioni statutarie. [...]. 7. Le aziende in possesso dei requisiti di cui al d.P.C.m. 16 febbraio 1990, possono, in qualsiasi momento, presentare istanza per il riconoscimento, in via amministrativa, della personalità giuridica di

diritto privato.”;

- l’art. 9 (Liquidazione delle IPAB in condizioni economiche di grave dissesto), ai sensi del quale: “1. Nel caso di IPAB che si trovano in condizioni economiche di grave dissesto, la Giunta regionale, su richiesta dell'IPAB medesima o d’ufficio o su segnalazione da parte del comune o dei comuni insistenti nel distretto di coesione sociale ove ha sede legale l’IPAB, dispone la messa in liquidazione dell'ente, nominando contestualmente un commissario liquidatore per accertare la cessazione dell'attività e procedere alle relative operazioni. Al personale in servizio si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 33 e 34 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). [...]”;

- l’art. 27 (Commissariamento), ai sensi del quale: “1. La Giunta regionale dispone lo scioglimento del consiglio di amministrazione e la contestuale nomina di un commissario straordinario, che assume la gestione dell'azienda, in caso di dimissioni contestuali dalla carica, ovvero rese con atti separati ma presentate contestualmente, da parte della maggioranza dei consiglieri. 2. La Giunta regionale dispone lo scioglimento del consiglio di amministrazione e la contestuale nomina di un commissario straordinario nei casi di gravi violazioni di legge, dello statuto o del regolamento di organizzazione, di riscontrata impossibilità al funzionamento, di gravi irregolarità nella gestione amministrativa e patrimoniale, nonché nelle situazioni di irregolare costituzione del consiglio di amministrazione medesimo. 3. Il consiglio di amministrazione dimissionario o sciolto resta in carica fino all'insediamento del commissario straordinario per l'ordinaria amministrazione e per l'adozione

degli atti indifferibili e urgenti. 4. Al commissario straordinario competono l'ordinaria amministrazione dell'azienda, nonché i compiti che gli vengono assegnati nel provvedimento di nomina. 5. Al commissario straordinario spetta un compenso, a carico del bilancio dell'azienda, determinato nel provvedimento di nomina in base ai criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.”;

- l’art. 32 (Norma transitoria), ai sensi del quale: 1. Le IPAB, sino alla loro trasformazione in aziende o in persone giuridiche di diritto privato, continuano ad essere disciplinate: *a)* dalla legge 17 luglio 1890, n. 6972 (Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) e dai relativi provvedimenti di attuazione, qualora non siano in contrasto con i principi della presente legge, come previsto dall’articolo 21 del d.lgs. 207/2001; *b)* dalla legge regionale 19 marzo 1991, n. 10 (Norme in materia di riconoscimento in via amministrativa della personalità giuridica di diritto privato delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ‘II.PP.A.B.’). 2. I consigli di amministrazione delle IPAB, regolarmente in carica all’entrata in vigore della presente legge, ovvero i commissari straordinari, salvo nel caso in cui il mandato sia stato previamente portato a compimento, restano in carica fino al 31 dicembre dell’anno in cui è avvenuta la trasformazione in aziende o in persone giuridiche di diritto privato.

3. Le disposizioni contabili previste dalla presente legge si applicano dall’anno finanziario successivo a quello in cui è avvenuta la trasformazione in azienda.”;

- l’art. 34 (Abrogazioni), ai sensi del quale: “1. Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 32, sono abrogate le seguenti disposizioni: *a)* la legge regionale 19 marzo 1991, n. 10 (Norme in materia di riconoscimento in via amministrativa della personalità giuridica di diritto privato delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ‘II.PP.A.B.’); *b)* la legge regionale 19 marzo 1991, n.

11 (Adeguamento delle norme in materia di riconoscimento in via amministrativa della personalità giuridica di diritto privato delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza alle direttive contenute nel d.P.C.m. 16 febbraio 1990); c) l'articolo 1 della legge regionale 29 luglio 2016, n. 16 (Disposizioni di riordino e di semplificazione dell'ordinamento regionale nonché norme di prima attuazione dell'articolo 21 della legge regionale 29 ottobre 2015, n. 23 'Riordino delle funzioni amministrative conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56').”.

2.2.2. La Casa di riposo della Città di Asti - risalente alla costruzione, nel 1891, dell'“Ospizio Cronici Umberto I”, eretto in “ente morale”, nel 1893. Essa ha quindi assunto natura giuridica di “Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza” (IPAB), come tale disciplinata dalla l. 17 luglio 1890, n. 6972 (c.d. “legge Crispi”) - non risulta essere stata investita da alcuna procedura amministrativa di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato o pubblico (ASP), né di pronunce, anche in via incidentale, afferenti alla sua natura giuridica, sulla base delle disposizioni normative citate, donde, la sua natura di Ente a natura pubblica.

Anche da un punto di vista strettamente formale, dall'applicazione delle disposizioni di volta in volta vigenti (in ordine: art. 5 e art. 16 d.lgs 207/2001; art. 57. l.r. n 1/2004; art. 4, art.8, art. 28, art. 32, art. 34, l.r. n. 12/2017) l'IPAB in questione ha continuato a conservare l'originaria natura di Ente pubblico e ad essere disciplinata dalle disposizioni contenute nella Legge Crispi e ss. per quanto compatibili.

Anche che nella Relazione, agli atti, resa dal Prof. avv. Luca Geninatti Satè al Presidente del Tribunale di Asti si afferma che la Casa di riposo della Città di

Asti va considerata, sulla base di questi criteri, ente a natura pubblica.

Lo Statuto vigente della Casa di riposo, approvato con D.G.R. n. 36-8241 del 18 febbraio 2008, individua quale scopo della stessa Casa di riposo IPAB: *“quello di ospitare, mantenere ed assistere persone anziane, di ambo i sessi, autosufficienti, parzialmente autosufficienti e non autosufficienti, in idonei spazi dell’Istituto, nel rispetto della normativa vigente”* (art. 2, comma 1).

In particolare, la Casa di Riposo *“eroga servizi socio-assistenziali senza scopo di lucro, provvede alla prevenzione della non autosufficienza, al mantenimento ottimale delle condizioni psicofisiche, al recupero delle funzioni compromesse delle persone anziane che volontariamente hanno scelto di soggiornarvi”* (art. 2, comma 2).

Lo Statuto prevede inoltre che l’Istituzione *“concorrerà alla programmazione e organizzazione di servizi sociali rivolti alla popolazione anziana, in collaborazione con gli Enti istituzionalmente preposti”* (art. 2, comma 4).

Inoltre: *“saranno attuate inoltre iniziative in ogni campo (ricreativo, sportivo, culturale, ecc.) perché gli Ospiti possano conservare i vecchi rapporti con l’ambiente di origine o costituirne di nuovi con la Cittadinanza cui l’Istituto è aperto”* (art. 2, comma 5).

L’IPAB “Casa di riposo Città di Asti” non risulta essere mai stata investita da alcuna procedura amministrativa di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato o pubblico (ASP), né di pronunce, anche in via incidentale, afferenti alla sua natura giuridica, sulla base delle disposizioni normative citate, donde, la sua natura di Ente a natura pubblica.

Anche da un punto di vista strettamente formale, dall’applicazione delle disposizioni di volta in volta vigenti (in ordine: art. 5 e art. 16 d.lgs. n.

	207/2001; art. 57, l.r. 01/2004; art. 4, art. 8, art. 28, art. 32, art. 34, l.r. n.	
	12/2017), è da ritenere che l’IPAB in questione abbia continuato a conservare	
	l’originaria natura di Ente pubblico e ad essere disciplinata dalle disposizioni	
	contenute nella Legge Crispi e ss. per quanto compatibili.	
	D’altro canto, lo Statuto dell’Ente qualifica la Casa di riposo Città di Asti come	
	ASP (pur in assenza di un riconoscimento in via amministrativa o	
	giurisdizionale), quasi a volerne rimarcare la natura sostanzialmente e	
	formalmente pubblica.	
	In linea di continuità con ciò è possibile osservare che anche nella Relazione,	
	agli atti, resa dal Prof. avv. Luca Geninatti Satè al Presidente del Tribunale di	
	Asti si afferma che detta Casa di riposo va considerata, sulla base di questi	
	criteri, Ente a natura pubblica, anche in ragione del fatto che essa non è stata	
	interessata dal procedimento di riordino previsto dalla l.r. Piemonte 2 agosto	
	2017, n. 12 (che avrebbe comportato la trasformazione dell’IPAB <i>(i)</i> o in	
	azienda pubblica di servizi alla persona, <i>(ii)</i> o in associazione o fondazione di	
	diritto privato).	
	2.2.3. Venendo al caso che occupa, la Regione Piemonte con D.G.R. n. 12 -	
	2964 del 29 febbraio 2016, in considerazione delle difficoltà gestionali	
	riscontrate, dava avvio alla gestione commissariale dell’IPA in questione,	
	procedendo, su designazione della Città di Asti, alla nomina del Dott. G.	
	C.C. quale Commissario straordinario (gestione commissariale	
	prorogata sulla scorta delle successive due deliberazioni regionali di proroga	
	del 19/09/2016 e del 20/03/2017 e poi ancora con successive deliberazioni	
	regionali del 19 settembre 2016 e del 20 marzo 2017 e, da ultimo, per effetto	
	dell’art. 32, comma 2, legge regionale 2 agosto 2017 n. 12).	
	- pag. 74 di 98 -	

	A seguito delle dimissioni del Dott. G.C.C., ritenendo	
	permanere le ragioni giustificative del commissariamento, con D.G.R. del 9	
	luglio 2021 (n. 4-3491 del 09.07.2021) veniva quindi nominato Commissario	
	straordinario dell’Ente Casa di Riposo Città di Asti il Dott. M.P., con	
	mandato altresì di: “di procedere al riordino dell’IPAB, ai sensi della l.r. n.	
	12/2017, precisando che, entro il termine di 12 mesi dal conferimento del	
	presente incarico, il Commissario dovrà: - avviare le procedure per la	
	trasformazione dell’IPAB; - in caso di assenza delle condizioni necessarie per	
	porre in essere le predette procedure, trasmettere alla Direzione competente una	
	relazione atta a consentire alla Giunta regionale l’adozione dei provvedimenti	
	conseguenti.”.	
	2.2.4. Quanto alla disciplina contabile, va considerato che le IPAB, non	
	trasformate, quale la Casa di riposo Città di Asti, sono state considerate enti	
	“ <i>non territoriali</i> ”, assumendo che il territorio non rappresentasse un elemento	
	costitutivo di tali enti; seguendo questa interpretazione, all’IPAB si dovrebbero	
	quindi applicare la l. n. 196/2009 e il d.lgs. n. 91/2011, riguardanti – appunto –	
	gli enti non territoriali, anche se, in materia, va segnalato l’orientamento	
	dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (sia pure al diverso fine	
	dell’applicazione delle norme in materia di trasparenza e prevenzione della	
	corruzione), di cui al comunicato ANAC 10 aprile 2015 (che fa richiamo	
	all’atto di Orientamento n. 88 del 7 ottobre 2014), recante “Osservanza delle	
	regole in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione da parte degli	
	Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) e delle Aziende pubbliche	
	di servizi alla persona (ASP)”, secondo cui le IPAB “sono da ritenersi enti	
	pubblici regionali”, anche laddove non siano stati trasformati in aziende	
	- pag. 75 di 98 -	

pubbliche di servizi alla persona.

2.2.5. Quanto all'attività sostanziale svolta dalle IPAB (v. punto 2*ii*), va considerato che si tratta di strutture legate da rapporti di accreditamento e convenzione con gli Enti istituzionalmente preposti alla garanzia di attività afferenti diritti sociali e civili non disponibili (territoriali o appartenenti al SSN, unitamente anche al c.d. "Terzo Settore") che contribuiscono tutti insieme alla realizzazione dei LEA in materia di integrazione socio-sanitaria. Va anche tenuto presente che i Comuni e le Aziende sanitarie (sempre nella misura del disegno assistenziale generale rimesso alla competenza legislativa regionale e tenuto conto della citata *vis* attrattiva della materia sanitaria rispetto a quella dell'assistenza sociale) intrattengono con tutti tali soggetti dei rapporti la cui disciplina può essere regolata in modo differente a seconda dei casi. Tenzionalmente, per la parte c.d. sanitaria, tali rapporti sono fondati su convenzioni stipulate tra la ASL territorialmente competente e il soggetto accreditato, che ne disciplinano i meccanismi di verifica degli obiettivi concordati e le forme di remunerazione e rimborso, attraverso un sistema di tariffe o rette sanitarie. Atteso che l'accreditamento è comunque una procedura che coinvolge il soggetto erogatore della prestazione, la ASL, il Comune e la Regione, per quanto di specifico interesse si osservi che generalmente, per quanto attiene il trasferimento di risorse pubbliche la ASL opera come ente pagatore verso la RSA accreditata (ivi incluse le IPAB a prescindere dalla natura giuridica) del territorio di pertinenza, attingendo generalmente alla quota di riparto del Fondo sanitario regionale distribuito dalla Regione (solitamente in base al n. di posti letto accreditati).

2.2.6. In relazione alle risorse finanziarie gestite dall'IPAB (v. punto 2*iii*), in

via generale, e senza entrare nell'analisi delle specifiche convenzioni, trattandosi di prestazioni rientranti nei LEA, la tariffazione tiene conto del finanziamento costituito da risorse che compongono la quota Fondo sanitario indistinto che la ASL AT percepisce dalla Regione Piemonte nei limiti dei tetti di spesa fissati con le delibere di giunta regionali (DGR). Va anche tenuto presente che le strutture residenziali socio-sanitarie e socio-assistenziali sono organizzate per rispondere a bisogni specifici di assistenza, riabilitazione e protezione. Sebbene la normativa possa variare leggermente a livello regionale, le tipologie principali si dividono nelle quattro macro-categorie prioritarie richieste ed evincibili dalla stessa legge 8 novembre 2000, n. 328: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, soggetti con disagio psichico e persone con dipendenze. Si segnala, altresì, la specificità dei casi dei soggetti affetti da Alzheimer.

Il meccanismo di remunerazione a tariffa da parte della ASL nei confronti delle strutture residenziali avviene secondo modalità disciplinate con DGR sulla base delle rinnovate competenze regionali, tenendo presenti anche i d.m. Salute valevoli a livello nazionale (utili elementi di riscontro e di analisi sono reperibili sul sito Ufficiale della Regione Piemonte al seguente *link*: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/sanita/sostegno-alle-cure/residenze-sanitarie-assistenziali-per-anziani-non-autosufficienti-rsa>).

2.2.7. Caratteristica decisiva per l'inquadramento della fattispecie all'esame è poi il requisito dell'influenza dominante del soggetto pubblico (*rectius*, Regione), di cui al precedente punto 2iv.

Sulla base della disciplina regionale e statutaria, l'Istituto è retto da un Consiglio di Amministrazione composto da 7 membri, di cui n. 5 nominati dal

	Consiglio Comunale, n. 1 dal Consiglio Provinciale di Asti e n. 1 dalla Cassa	
	di Risparmio di Asti, che durano in carica 5 anni e, di norma, possono venire	
	riconfermati soltanto per un secondo mandato. Le attribuzioni del Consiglio di	
	Amministrazioni prevedono l'adozione delle delibere relative	
	all'amministrazione dell'Istituzione e al suo regolare funzionamento, e in	
	genere su tutti gli affari che interessano l'Istituzione, nonché l'approvazione	
	dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi. Il Presidente è nominato dal	
	Consiglio di Amministrazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti ed	
	a quest'ultimo compete di vigilare e curare l'esecuzione delle delibere del	
	Consiglio di Amministrazione e l'adozione dei provvedimenti necessari.	
	Orbene, proprio sulla base di tali poteri di indirizzo strategico che competono	
	ai rappresentanti degli enti territoriali, a seguito delle dimissioni rassegnate dai	
	componenti del Consiglio di Amministrazione in data 30.10.2015, è stato	
	nominato un Commissario straordinario, Dottor C.; con le dimissioni	
	rassegnate da quest'ultimo in data 20.12.2022, si è aperta la fase di chiusura	
	della Casa di Riposo Città di Asti e di Liquidazione dell'Ente.	
	2.2.8. Dall'analisi dei verbali in atti della Giunta regionale per il Piemonte è	
	dato rilevare che quello recante n. 148 datato 19 settembre 2016, fa onere al	
	Commissario straordinario Signor C. di adoperarsi nel senso della	
	ristrutturazione complessiva dell'IPAB e per il recupero di condizioni di	
	stabilità e economiche e produttiva della stessa; analogamente, il verbale	
	recante n. 217 del 9 luglio 2021, indica al nuovo Commissario P.	
	sostanzialmente la medesima missione, laddove la Regione insiste per il	
	mantenimento dell'operatività della struttura, in considerazione della finalità	
	assistenziale alla quale la stessa era deputata.	
	- pag. 78 di 98 -	

È dunque evidente che le linee di indirizzo strategico assegnate al Dottor

C., prima e al Dottor P., successivamente, erano nel senso del

mantenimento dell'operatività della struttura pur nelle gravi difficoltà di equilibrio finanziario, peraltro, puntualmente evidenziate dal Collegio dei revisori.

2.2.9. In particolare, si segnalano i seguenti verbali del Collegio dei revisori:

A) n. 22 del 9 febbraio 2021:

“L'operazione di *project financing* è l'unica possibilità per salvare l'attività e il posto di lavoro per i Dipendenti. Il Collegio è intervenuto soprattutto per evidenziare questo aspetto e sottolineare l'urgenza dell'operazione che va condotta nei tempi più brevi possibili (pur ovviamente rispettando i tempi tecnici) in quanto le insolvenze nei confronti dei fornitori oltre ai problemi strutturali dell'Ente non possono più essere rinviati. L'operazione va avviata per capire se ci sarà qualche possibilità di sviluppo altrimenti bisognerà procedere alla liquidazione. Nel corso della riunione il Collegio ha ricevuto copia del capitolato tecnico predisposto per la procedura aperta per l'affidamento, tramite finanza di progetto, della concessione della progettazione, dell'adeguamento strutturale dell'immobile dell'arredamento degli spazi ivi definiti e della gestione dell'attività esercitata dalla Casa di riposo Città di Asti. Anche il disciplinare è quasi pronto e si prevede la pubblicazione entro il 19 febbraio 2021. Il Collegio suggerisce di informare anche i Responsabili della Regione Piemonte in merito alla pubblicazione. Il canone a base d'asta prevede un canone annuo di Concessione non inferiore a 40.000 euro + IVA, maggiorato per i primi quattordici anni di un ulteriore importo non inferiore a euro 210.000+IVA. Il contratto avrà durata di 60 anni

	e prevede il mantenimento del personale dipendente seppure con un contratto	
	differente. Per poter affrontare ancora questo periodo ponte che si presume	
	possa essere di circa 5/6 mesi la Banca ha disposto la moratoria sui mutui oltre	
	ad un anticipo su fatture. Nel corso della riunione si apprende che è stata	
	revocata l’Ordinanza di chiusura e che quindi l’Ente potrà accettare nuovi	
	Ospiti. Si sottolinea, inoltre, che L’Ente ha vinto il ricorso contro il Comune di	
	Asti per l’IMU anno 2013 e si prevede, a questo punto, di vincere a cascata gli	
	anni successivi. Sempre nei confronti dei Comuni, l’Avvocato Grattarola sta	
	agendo allo scopo di poter incassare le rette degli Ospiti inadempienti per i quali	
	i Comuni di residenza risulterebbero obbligati in solido. Il Collegio raccoglie i	
	seguenti dati, riferiti alla gestione della Tesoreria al giorno 18/01/2021, al fine	
	di procedere alla verifica della concordanza tra i dati contabili dell’Ente e quelli	
	del Tesoriere.”;	
	B) n. 23 del 23 aprile 2021:	
	Sono presenti il Commissario straordinario Dott. C. e la Dott.ssa	
	M.	
	Il Commissario aggiorna il Collegio: il 30 aprile p.v. scadrà la gara di <i>project</i>	
	<i>financing</i> . Alla data odierna una azienda (Anteo) ha fatto il sopralluogo,	
	obbligatorio per presentare l’offerta; il Commissario ritiene sia indispensabile	
	preparare subito un’alternativa al <i>project financing</i> qualora non si dovesse	
	addivenire ad una adeguata conclusione dell’operazione. L’unica alternativa,	
	prosegue il Commissario, è indire, il prima possibile, una gara di <i>global</i>	
	<i>service</i> .”;	
	C) n. 24 del 25 giugno 2021:	
	“In data 03 maggio 2021 il Collegio è stato informato, via <i>mail</i> , della proroga	
	- pag. 80 di 98 -	

al 31/05/2021 del termine ultimo per la presentazione dell'offerta relativa alla gara indetta dall'Ente per l'affidamento in concessione della progettazione, dell'adeguamento strutturale dell'immobile e della gestione dell'attività e che, ai primi di giugno, era stato concordato questo nostro incontro a data successiva all'apertura delle buste. In data 10 maggio 2021 il Collegio è stato informato, via *mail*, del tentativo di conciliazione con le organizzazioni sindacali in una riunione tenutasi in Prefettura. In data 22 giugno 2021, il Collegio è stato informato, via *e-mail*, delle dimissioni del Commissario Dott. C. comunicate in data 10 giugno 2021 al Presidente della Regione Piemonte, all'Assessore regionale al Welfare, al Sindaco di Asti e alla Direzione dell'Assessorato Coesione Sociale. All'incontro di oggi sono presenti: la Dott.ssa L.P. e il Dott. C., in *prorogatio*. La Dott.ssa P. espone al Collegio il fatto accaduto all'apertura della busta pervenuta per la gara di *project*: la busta conteneva solo una dichiarazione di non interesse da parte dell'unica società che aveva partecipato alla gara (ANTEO). Ciò ha comportato la non fattibilità del progetto di finanza che avrebbe dovuto permettere il salvataggio dell'Ente garantendone la continuità operativa unitamente al progressivo riassorbimento delle passività. Secondo la valutazione espressa in data odierna dal Commissario uscente e dal Direttore, l'Ente avrebbe ancora autonomia finanziaria per qualche mese di attività. Nel frattempo, un altro gruppo privato (CODESS SOCIALE) ha manifestato interesse nei confronti della Casa Di Riposo sia via *mail* in data 28/05/2021 che con un incontro tenutosi in settimana. Il Commissario Dott. C. informa il Collegio che al termine di tale incontro i rappresentanti della Codess hanno riconfermato l'interesse e detto che faranno pervenire a breve (prossima

	settimana) una manifestazione di interesse scritta. Alla luce della situazione	
	debitoria dell’Ente, il presente Collegio ritiene ci siano le condizioni per	
	procedere alla liquidazione della Casa di riposo Città di Asti (art 9 – legge	
	regionale n. 12/2017). Pur tuttavia , per garantire la sopravvivenza dello stesso	
	, la continuità operativa a favore degli Ospiti e il mantenimento dei posti di	
	lavoro, si ritiene importante attendere gli sviluppi della Codess, invitando il	
	Commissario e la Direttrice a monitorare con estrema cautela e attenzione la	
	situazione ed agire non appena ci siano segnali di debolezza sul nuovo progetto	
	di <i>financing</i> nonché di prendere tutte le misure necessarie per consentire	
	all’Ente una normale gestione almeno fino alla definizione di questa	
	operazione. La situazione è tale da presentare elevati fattori di rischio e	
	incertezze significative relative alla continuità aziendale, elementi che il	
	Collegio intende ribadire all’Organo amministrativo competente. Conclusioni:	
	Considerando le risultanze dell’attività svolta dal Collegio e ribadendo le su	
	esposte raccomandazioni si propone di approvare il bilancio al 31.12.2020	
	[...].”;	
	D) n. 28 del 06 ottobre 2021:	
	“C’è stata una nuova manifestazione di interesse da parte di Anteo che riapre	
	la possibilità del <i>project financing</i> .”;	
	E) n. 29 dell’11 ottobre 2021:	
	“È evidente che, se non fosse per la possibilità derivante dal <i>bonus</i> del 110 e/o	
	dalla manifestazione di interesse di Anteo, l’Ente dovrebbe essere avviato alla	
	liquidazione.”;	
	F) n. 34 del 26 gennaio 2022:	
	“Il Collegio chiede al Dott. P. che venga organizzato entro la fine febbraio	
	- pag. 82 di 98 -	

	2022 un incontro con i rappresentanti della Regione Piemonte per aggiornarli	
	sulla situazione e condividere le azioni da intraprendere.”;	
	G) n. 36 del 10 marzo 2022:	
	“Si sono riuniti, alle ore 11.30, collegandosi via web, con il Dirigente della	
	Regione Piemonte, Dott. T., La Dott.ssa I. e la Dott.ssa D.	
	responsabile dei commissariamenti della Regione, il Commissario	
	Straordinario Dott. P. e la Dott.ssa E.M. Lo scopo della	
	riunione, richiesta dal presente Collegio, era di condividere con i Responsabili	
	della Regione Piemonte, lo stato di fatto dell’Ente e di valutare insieme le	
	iniziative da intraprendere. All’apertura del collegamento il Dottor T.	
	illustra ai presenti la relazione presentata dal Commissario Dott. P., che	
	qui si allega, e riporta un riassunto della prima parte, in cui si immagina che il	
	2022 sia l’“anno zero”, in cui viene dimostrata l’autonomia economico-	
	finanziaria dell’Ente come principale effetto dell’adeguamento delle rette. Per	
	quanto riguarda il debito che l’Ente ha accumulato prevalentemente nei	
	confronti dei fornitori -che si aggira sui 7/8 milioni di euro- viene rilevato che	
	nei confronti alcuni di essi sussistono concreti elementi di contestazione dovuti	
	ad inadempimenti contrattuali protratti nel tempo, che potrebbero portare ad	
	una transazione consensuale. Tale strategia transattiva verrebbe finanziata	
	preferibilmente con quanto ricavabile dalla vendita di parte dello stabile di	
	proprietà dell’Ente (operazione piuttosto complessa in quanto l’immobile è	
	vincolato ed il mercato attualmente penalizzante). Il Dott. T. prosegue	
	sottolineando, inoltre, che l’Ente deve adeguare entro la fine del corrente anno	
	la struttura alle attuali normative, operazione per la quale sarebbero necessari	
	investimenti per un totale approssimativo di circa 8 milioni di euro: bisognerà	
	- pag. 83 di 98 -	

	dunque verificare la possibilità di una ulteriore proroga del predetto termine. Il	
	Dottor T. dà quindi la parola al Collegio. Tutti i Componenti nei rispettivi	
	interventi sottolineano che è ormai da tempo non si intravedono prospettive di	
	continuità. Come già ribadito in altri interventi, il venir meno della continuità	
	aziendale determina -secondo quanto indicato dalla vigente Normativa	
	regionale- la liquidazione dell’Ente.”;	
	H) n. 38 del 17 maggio 2022:	
	“In aprile, un gruppo privato di imprenditori, via <i>pec</i> , ha fatto pervenire una	
	manifestazione di interesse all’acquisto di parte della struttura con l’intento di	
	ristrutturare tutto il complesso e occuparsi anche della gestione. In data	
	29/04/2022, il Commissario straordinario si è rivolto ai Responsabili della	
	Regione Piemonte per sapere se una operazione che prevede: trasferire in	
	favore di un soggetto privato il diritto di superficie della struttura di proprietà	
	della Casa di Riposo per un periodo pari alla durata della concessione; trasferire	
	in favore di un soggetto privato proponente la proprietà della porzione	
	attualmente non in uso; permettere , in favore del soggetto privato proponente	
	di procedere all’iscrizione di ipoteche sulla proprietà superficiaria; può	
	rientrare nel mandato conferitogli. La Regione Piemonte, con lettera a firma del	
	Dott. L.T., che qui si allega, ha ritenuto di rivolgersi all’Avvocatura di	
	Stato per avere un parere tecnico a tale proposito. Ad oggi non si è ancora avuto	
	alcun riscontro. L’esame dei documenti contabile presentati evidenzia: [...] 6-	
	Presenze: l’anno 2021 si è chiuso con una presenza media di 208 Ospiti. A fine	
	aprile la presenza media era di 171. Il Collegio condivide con il Commissario	
	Straordinario lo stato di grossa difficoltà economica finanziaria dell’Ente. Solo	
	una azione radicale di vendita o <i>project financing</i> o comunque di natura	
	- pag. 84 di 98 -	

	straordinaria può evitare la liquidazione e concorda di attendere la risposta da	
	parte della Regione per valutare l'azione da intraprendere.”;	
	I) n. 43 del 6 settembre 2022:	
	“Il giorno 06/09/2022, alle ore 11.00, il Collegio dei Revisori si è riunito presso	
	la sede della Casa di riposo Città di Asti per confrontarsi con il Commissario,	
	Dott. P., sull'evoluzione della situazione. Presenti alla riunione il Dott.	
	P. e la Dott.ssa M. Assente giustificato il Dott. S.M.	
	Nel corso della riunione, il Collegio prende atto della lettera	
	predisposta dal Commissario e indirizzata alla Regione Piemonte, al Sindaco	
	di Asti e alle Istituzioni nella quale espone la sua idea di progetto di finanza in	
	fase di salvataggio.”;	
	L) n. 45 del 4 ottobre 2022:	
	“A fine settembre gli Ospiti sono scesi a 149. Sono previsti nei prossimi giorni	
	1 o 2 nuovi ingressi.	
	Tutti gli Ospiti sono stati collocati su un unico piano (primo) in modo da	
	ottimizzare le spese. A fronte della riduzione del numero degli Ospiti c'è stata	
	una riduzione del numero dei dipendenti di circa 20 addetti (da inizio 2022) ed	
	è stata aperta la mobilità; sono state ricevute bollette per l'energia e per il gas	
	con forti incrementi. Le bollette sono ad oggi non pagate. L'ente ha presentato	
	domanda di attivazione di non “disalimentabilità”. A seguire, si sono uniti alla	
	riunione il Commissario Dott. P. e la Dottoressa M.. Il	
	Commissario ha anticipato al Collegio l'intenzione di rinviare le sue dimissioni	
	per altri 10 giorni visto il serio interesse mostrato dal gruppo privato	
	all'acquisizione della gestione e al <i>project financing</i> . Il periodo più lungo	
	concesso a tale gruppo è dovuto al fatto che a loro spetta il compito di transare	
	- pag. 85 di 98 -	

	con i fornitori aperti della Casa di Riposo. La stessa Avvocatura di Stato ha	
	posto come condizione all'operazione che fosse il gruppo. Tutti concordano	
	che nell'impossibilità di chiudere i debiti (da parte del gruppo privato) e di	
	proseguire con l'immediata attribuzione della gestione al gruppo privato si	
	dovrà procedere senza indugio alla messa in liquidazione. La situazione di	
	grande difficoltà è chiara ed è stata evidenziata da tempo, si tenta di trovare una	
	soluzione a tutela degli Ospiti, dei Dipendenti e dei Terzi.”;	
	M) n. 48 del 22 dicembre 2022:	
	“La riunione inizia con il commento della notizia ricevuta dalla Casa di riposo	
	Città di Asti, il giorno 20 dicembre 2022, delle dimissioni del Commissario	
	Dott. P., dimissioni comunicate con l'invio della lettera trasmessa a tutti i	
	dipendenti. Preso atto che: il Commissario Dott. P. si è dimesso; l'ultimo	
	tentativo di salvataggio dell'Ente da parte di un gruppo privato (rif. Scotto	
	impianti) è evidentemente fallito; da parte del Comune di Asti, non solo non vi	
	è stato dato alcun segnale a supporto della Casa di Riposo al fine al fine di	
	risanare la situazione debitoria, ma ha generato un contenziosi per pretese di	
	IMU non dovuta su diverse annualità (2012, 2013, 2014, 2015, 2016) pendenti	
	presso le Corti di Giustizia Tributaria di primo e secondo grado che, al	
	momento, le stesse hanno accolto ricorsi dell'Ente e respinto un appello da	
	parte del Comune; anche da parte degli altri Comuni insistenti nel distretto di	
	coesione sociale ove ha sede la Casa di Riposo non vi è stato alcun segnale di	
	supporto; il Collegio decide di sollecitare il Commissario dimissionario a	
	richiedere entro e non oltre il 31/12/2022 la liquidazione dell'Ente in base	
	all'art 9 della legge regionale n. 12, con la lettera che qui si riporta interamente	
	[...]”.	
	- pag. 86 di 98 -	

3. Tanto premesso per un corretto inquadramento della fattispecie in “fatto” e in “diritto”, *medio tempore*, è intervenuta la legge 7 gennaio 2026, n. 1 che ha apportato sostanziali modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, che, ai sensi dell’art. 6 trova applicazione anche per i procedimenti pendenti.

Per tale ragione, le difese dei convenuti, hanno fatto richiamo, per l’applicazione nel presente giudizio, alla nuova disciplina in tema di prescrizione, di colpa grave, di esercizio del potere riduttivo obbligatorio, ora articolato in due modalità, “a soglia fissa” e in relazione al limite massimo del c.d. *duplum* della retribuzione lorda percepita dal convenuto.

4. Prima di procedere alle valutazioni di merito, occorre individuare il danno erariale nella specie contestato.

4.1. Le ipotesi di “fatto dannoso” prospettate dalla Procura sono indicate ai punti 5.2.1., 5.2.3., 5.2.4. e 5.2.5. dell’atto di citazione.

Il primo consisterebbe nell’appostazione di una voce in entrata (Titolo I del bilancio dell’Ente) recante “Finanziamento straordinario”, ritenuto dalla Procura come “fittizio” e “artificioso” e dunque foriero di danno.

L’irregolare tenuta delle scritture contabili (punto 5.2.3), l’omessa ricognizione e stralcio dei residui inesigibili (5.2.4.) e il ricorso all’indebitamento per la copertura di spesa corrente (punto 5.2.5), costituirebbero ulteriori e concorrenti fatti qualificabili come dannosi imputabili tanto al Commissario straordinario C. quanto ai tre componenti del Collegio dei revisori convenuti nel giudizio.

4.2. Occorre subito chiarire che le ipotesi di danno consistenti nell’irregolare tenuta delle scritture contabili, nell’omessa ricognizione e stralcio dei residui inesigibili nonché nel ricorso all’indebitamento per la copertura di spesa

corrente sono da ritenere non configurabili.

Per come prospettati, i rilievi mossi dalla Procura consistono in violazioni di regole finanziarie che, in sé formalmente considerate non determinano danno erariale, atteso che: *a)* la non corretta rappresentazione di un dato contabile o *b)* il non oculato riaccertamento dei residui o anche *c)* la dequalificazione della spesa in conto capitale in spesa corrente non sono forieri *in re ipsa* di danno che va dimostrato in concreto, essenziale operazione che la Procura ha omesso di svolgere. Altrimenti opinando, si accedrebbe si introdurrebbe nell'ordinamento un'abnorme ipotesi di responsabilità sanzionatoria che, per il principio di stretta legalità, esige una tassativa previsione di legge ma che, nella specie, non è rinvenibile.

Le predette tre voci indicate nell'atto di citazione dalla Procura, non sono configurabili, ai fini della responsabilità erariale, quali “fatti dannosi”.

4.3. Rimane da esaminare la voce di cui al punto 5.2.1. dell'atto di citazione, il c.d. “Finanziamento straordinario”, ritenuto dalla Procura come “fittizio”, che, peraltro, costituisce la sola operazione in entrata considerata nella Relazione dei liquidatori (*project financing*) per la riqualificazione energetica e strutturale del complesso della Casa di riposo, che, in sede di consuntivo, è risultata pari a zero.

5. Tanto chiarito, passando all'esame dell'eccezioni preliminari, il Collegio reputa la fondatezza delle eccezioni di prescrizione sollevate, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, come novellato dalla legge n. 1 del 2026, da parte dei tre componenti del Collegio di revisione, L. A., M.S. e S.C..

Infatti, posto che l'invito a dedurre risulta essere stato loro notificato in data 15

	luglio 2025, per le annualità 2019 e 2020, deve ritenersi maturata la	
	prescrizione del diritto al risarcimento danno loro ascritto dalla Procura	
	contabile, in quanto, solo per l'annualità 2021, il parere/verbale n. 21 del 22	
	dicembre 2020 di "approvazione" del bilancio di previsione recante il c.d.	
	finanziamento fittizio (che in tesi costituirebbe appostazione illegittima e	
	dunque "fatto dannoso" non intercettato dal Collegio dei revisori) si pone	
	all'interno dell'arco temporale quinquennale di prescrizione, e dunque solo per	
	l'annualità 2021, il diritto risarcitorio azionato dalla Procura non può dirsi	
	prescritto.	
	Né, nella specie, può ritenersi sussistente l'ipotesi della continuazione del	
	danno contestato, in quanto esso, in tesi, risulta composto da quote distinte,	
	rispettivamente, riferite all'approvazione di bilanci relativi a diversi esercizi	
	finanziari che riportano l'appostazione del c.d. finanziamento straordinario,	
	nella prospettazione attorea, "fittizio", che configurerebbe il fatto dannoso	
	prodottosi, per singolo esercizio; tant'è, che la prospettazione accusatoria	
	configura il danno quale "perdita incrementale", e cioè, una variazione	
	peggiorativa di anno in anno della situazione patrimoniale dell'IPAB.	
	Per tale ragione, scomputando cioè la quota della pretesa risarcitoria prescritta,	
	il danno va rideterminato nell'importo di euro 43.841,33 per i Signori	
	A. e C. (pari al 15% del danno complessivo per	
	l'annualità 2021, pari ad euro 292.275,59, contestato dalla Procura) ed euro	
	29.227,55 per il Signor S. (pari al 10% del danno complessivo per	
	l'annualità 2021, pari ad euro 292.275,59, contestato dalla Procura).	
	6. Venendo, al merito, occorre, anzitutto vagliare la posizione del convenuto	
	C., che, peraltro, diversamente dagli altri convenuti non ha sollevato	
	- pag. 89 di 98 -	

l'eccezione di prescrizione.

L'importo allo stesso contestato risulta pari ad euro 1.326.377,95 per le tre annualità, se imputabile a titolo di dolo o, in via subordinata ad euro 876.826,77, in considerazione dell'obbligazione parziaria derivante dall'imputabilità del danno erariale a titolo di colpa grave.

6.1. L'azione della Procura contabile non è fondata.

6.1.1. Deve anzitutto considerarsi che, alla luce del ricostruito quadro normativo di riferimento, pur nelle difficoltà gestionali della Casa di cura già conclamate, tali da indurre la Regione a nominare un Commissario straordinario, l'obiettivo strategico di mantenere comunque in funzione l'IPAB Casa di riposo Città di Asti è da ricondurre ad una scelta precisa di due diverse Giunte regionali che si sono avvicendate nel tempo alla guida della Regione Piemonte, tenuto conto della fondamentale funzione socio-assistenziale che l'Ente svolgeva, anche a salvaguardia dei principi costituzionali di assistenza sociale (art. 38 Cost.) e di tutela della salute (art. 32 Cost.).

6.1.2. Deve aggiungersi che i margini gestionali di intervento per il Commissario C. erano, in realtà, angusti, gravando sull'Ente costi di personale di per sé incompressibili (cfr. Piano industriale e finanziario (c.d. PIF) del 16.12.2016: "I motivi del disavanzo vanno ricercati nelle seguenti principali cause [...] rigidità della spesa per il personale per garantire gli standard richiesti dalle autorità preposte ", pag. 21; "ad una variazione del numero di ospiti non può seguire una variazione del numero del personale impiegato in maniera proporzionale, o – quanto meno – temporalmente simile, per le ragioni di seguito specificate [*rectius*, come specificate dalle delibere regionali], pag. 37), in quanto sottesi a diritti soggettivi, incidenti, per il triennio considerato, nella

misura di oltre il 60 per cento del totale della spesa (così, ad esempio, il Piano industriale e finanziario 2017-2021 in atti, pagg. 15, 20, 23 e 36), peraltro, nel suo insieme quasi integralmente obbligatoria (come desumibile dalla documentazione contabile in atti), ma non oggetto di vaglio critico da parte della Procura contabile, pur presentando strettoie gestorie di elevata complessità [come, ad esempio, rappresentato nel citato Piano industriale e finanziario (c.d. PIF) “asseverato” dal Prof. L.M.Q., quanto ai profili: *i*) di riconsiderazione del ricorso esterno a personale socio-sanitario, pag. 38, *ii*) di ristrutturazione dei servizi di ristorazione, pag. 49, *iii*) di lavanderia, pag. 47, *iv*) di pulizia, pag. 48, *v*) di riscaldamento, pag. 49], tenuto anche conto dell’“elevata rischiosità d’impresa” che - secondo il Collegio dei revisori dell’Ente - “non consente una riduzione importante [del costo] delle polizze in essere” (cfr. verbale n. 14 sul bilancio di previsione per il 2018 del 21 dicembre 2017).

Deve aggiungersi che, nel periodo considerato, si colloca l’evento emergenziale - senza precedenti nella storia della Repubblica - del COVID-19, evento che, per l’assoluta imprevedibilità dello stesso, ha stravolto qualsiasi obiettivo strategico o anche strettamente gestionale.

6.1.3. In tale situazione, l’attività di risanamento dell’Ente affidata al Commissario straordinario era indubbiamente ardua.

Com’è noto, il rischio gestionale, in via generale, si incentra sul trinomio prevedibilità/prevenibilità/evitabilità circa le conseguenze economiche negative correlabili ad eventi incerti.

Per più, nel caso di specie, la missione assegnata al Commissario dalla Giunta regionale scontava, necessariamente, le scelte strategiche regionali declinate

nella DGR di nomina del Signor C. a Commissario.

Allo stesso non rimaneva altra via che quella percorsa, quella cioè di ridurre i costi gestionali endogeni, nella specie, attraverso un'operazione di ristrutturazione ed energetica della Casa di riposo, il cui successo era connotato da un'alea tanto elevata quanto angusta era la traiettoria consentita, quella cioè di rivolgersi al mercato per ricercare imprese disponibili a realizzarla.

Ebbene, alla luce della documentazione in atti, l'operato del C., rappresentato sul piano contabile dall'appostazione della voce "finanziamento straordinario", non può giudicarsi né "fittizio" né implausibile.

6.1.4. Quanto al primo profilo, quello della non fittizietà, oltre che i verbali del Collegio dei revisori (v. prec. punto 2.2.9. del *diritto*), va evidenziato che la difesa S., alle pagine 7 e 8 della propria memoria difensiva, ricostruisce in modo puntuale la sequenza degli atti circa la reale attivazione dell'operazione di *project financing* volta alla riqualificazione energetica e strutturale del complesso della Casa di riposo.

"1. [...] L'operazione si doveva sviluppare tra gli anni 2018-2021 e risulta formalmente avviata con Determinazione commissariale n. 24/2017, nella quale viene approvato un progetto di fattibilità economica e relativo quadro economico con importo complessivo di euro 5.000.000,00 (cfr. doc. 18). Stanti le difficoltà nel reperire il finanziamento, ad aprile 2019 (prima dell'incarico al Dott. S.) lo stesso Gruppo Coesa presentava un diverso progetto di fattibilità tecnica, elaborato secondo mutate esigenze per ottimizzare l'offerta Socio-Sanitaria all'interno del territorio e con lo scopo di individuare le sole opere strettamente necessarie ai fini dell'accreditamento (doc 19). Il cronoprogramma doveva essere il seguente: a marzo 2020 la pubblicazione

della gara di *project financing* con scadenza della presentazione delle offerte a metà giugno 2020; a settembre 2020 l'individuazione del concessionario; a novembre 2020 la gara per l'esecuzione dei lavori; ad inizio 2021 l'aggiudicazione e l'inizio lavori. 2. Poiché il nuovo quadro economico confermava l'importo di euro 5.000.000,00 e continuava a trovare copertura finanziaria in mutui a carico dell'IPAB, veniva sviluppata anche una seconda opzione (c.d. "*rent to buy*") su proposta della Cooperativa Anteo (docc. 20 e 39). I primi incontri con Anteo sono pressoché coevi all'assunzione dell'incarico da parte del Dott. S., e si sovrappongono a quelli di ristrutturazione e risparmio energetico, infine integrandoli in un'unica procedura. La cronologia degli eventi, riferita nel dettaglio dal Commissario C., inizia con un incontro con Anteo e con l'analisi congiunta dell'ipotesi di progetto l'8 gennaio 2020. Le prospettive relative alla situazione finanziaria nel corso del 2020 secondo il Commissario sono ancora favorevoli perché la media degli ospiti in struttura si attesta a 307 ospiti/giorno. Tuttavia, il mese successivo, l'8 febbraio 2020 vengono adottate le prime misure restrittive in seguito all'insorgenza della pandemia Covid 19. Il 9 settembre 2020, cessato il primo picco emergenziale, viene valutata la proposta progettuale di Anteo e il successivo 23 ottobre la proposta viene accolta. L'8 marzo 2021 con Deliberazione Commissariale nn. 13 e 14 viene nominato il RUP e indetta la gara pubblica. La gara si conclude l'8 giugno 2021, purtroppo, senza la presentazione di offerte valide, neppure da parte del proponente Anteo, che aveva prodotto un *business plan* asseverato da Biver Banca. Le ragioni di questo esito sono inequivocabilmente da rintracciare nell'impatto della pandemia sulla redditività della Casa di riposto, stante il pregiudizio già subito

nel periodo emergenziale, ma considerate soprattutto le prospettive troppo incerte di sviluppo futuro. Qui si collocano le dimissioni del Commissario C. e la successiva nomina da parte della Regione Piemonte del secondo Commissario straordinario P., ancora una volta senza un incarico liquidatorio ai sensi dell'art. 9 della l.r. n. 12/2017, ma nuovamente per provvedere alla “*gestione ordinaria e straordinaria dell'IPAB*”, questa volta espressamente con l'obiettivo di “*azzerare la situazione debitoria pregressa*” (doc. 5). [...] 3. Le iniziative gestionali non si sono interrotte neppure con il nuovo Commissario, come dimostra la nuova proposta di *project financing* da parte di altra cooperativa, la Codess Sociale Onlus che, con lettera del 2 luglio 2021 (prot. n. 13291/21/LO/cr - doc. 21), confermava alla Casa di Riposo della Città di Asti il proprio interesse a presentare una proposta di partenariato pubblico-privato, sempre relativa alla progettazione, adeguamento strutturale dell'immobile, arredamento degli spazi e gestione dell'attività della Casa di riposo ex art. 183, comma 15 e ss. del d.lgs. n. 50/2016 (allora vigente). Nella comunicazione la società evidenziava la complessità tecnica dell'operazione e la necessità di ulteriori approfondimenti, indicando il mese di dicembre 2021 come termine presumibile per la presentazione della proposta. 4. Vi è poi traccia di un'iniziativa ancora successiva da parte di H. Srl che il 6 dicembre 2022, presentava una ulteriore proposta di *project financing* sempre ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. n. 50/2016 (doc. 22). La proposta, analoga alle precedenti, segue altre comunicazioni (del 5 agosto 2022 e 22 settembre 2022) e si segnala perché viene ritenuta ammissibile dalla Regione Piemonte – Direzione Sanità e Welfare, con nota del 21 novembre 2022 (cfr. doc. 22). Le azioni del secondo Commissario straordinario si rivelano comunque infruttuose

conducendolo alle dimissioni *“quale unica scelta possibile il passaggio da un commissariamento gestionale ad un commissariamento liquidatorio”* (doc. 23).

Tale ultima iniziativa è del tutto coerente con i pareri resi dal Collegio dei Revisori dopo l’esito negativo della prima gara pubblica e le dimissioni del Commissario C. Nel verbale del Collegio n. 21 del 22 dicembre 2020, allegato alla Deliberazione commissariale n. 100 e contenente il parere sul bilancio di previsione del 2020 (dunque dopo l’accettazione della prima proposta di *project financing*) già si leggeva: *“tutto ciò premesso il Collegio esprime un parere favorevole al presente bilancio a condizione che le previsioni vengano intese valide per il periodo strettamente necessario a definire azioni che possano: o garantire un futuro all’Ente (per esempio l’operazione di project financing di cui abbiamo ampiamente trattato e di cui richiediamo un monitoraggio costante o, sempre per esempio, finanziamenti/fondi che potrebbe essere deliberati dalla Regione per le Case di Riposo visto il ruolo sociale svolto e la difficoltà generalizzata del settore); oppure, facendo riferimento all’art. 9 della legge regionale 12 del 2017, tramite il Commissario Straordinario, che diano avvio alla procedura di liquidazione”* (doc. 24).”.

7. Quanto al profilo della non implausibilità dell’iniziativa depongono almeno due indicatori:

- il primo è costituito dalla relazione del Prof. Q. (v., in particolare, prec. punto 2.7.3. del *fatto*) che, lungi dal ritenere fantasiosa l’opzione gestionale formulata ed attuata dal C., prospetta due diversi scenari quello ottimistico e quello pessimistico, non mettendo dunque in dubbio la credibilità dell’iniziativa;

	- il secondo è evidenziato dalla medesima opzione di <i>project financing</i> praticata	
	dal Dottor P., subentrato al dimissionario convenuto Signor C.,	
	ma non parimenti convenuto nel giudizio.	
	7.1. Da quanto precede discende la non rimproverabilità al convenuto Signor	
	C. di alcun comportamento negligente, imprudente o imperito,	
	essendosi, egli, piuttosto, dimostrato un buon amministratore.	
	7.2. Anche per i componenti del Collegio dei revisori convenuti nel giudizio	
	l'azione della Procura contabile va rigettata.	
	Accurati e puntuali sono tanto i rilievi quanto i moniti dagli stessi svolti nei	
	verbali in atti (cfr. precedenti punti 2.2.8 e 2.2.9) e dalla cui lettura emerge,	
	piuttosto, piena diligenza nello svolgimento delle funzioni agli stessi assegnate.	
	8. Alla luce delle suesposte considerazioni, il Collegio ritiene che nulla possa	
	addebitarsi ai convenuti.	
	9. La domanda risarcitoria della Procura contabile deve pertanto essere:	
	- dichiarata prescritta quanto al diritto risarcitorio contestato ai convenuti	
	componenti del Collegio di revisione, L.A., S.C.	
	e M.S. per le annualità 2019 e 2020;	
	- rigettata nel merito per i convenuti Signori G.C.C.	
	(annualità 2019, 2020, 2021) e L.A., S.C. e	
	M.S. per l'annualità 2021.	
	10. In base al principio di soccombenza, ai sensi dell'art. 31, comma 2, del	
	c.g.c., devono essere liquidati a carico dell'amministrazione di appartenenza	
	dei convenuti (l'IPAB Casa di riposo Città di Asti) l'ammontare degli onorari	
	e dei diritti spettanti alle difese, che si quantificano come da dispositivo.	
	P.Q.M.	
	- pag. 96 di 98 -	

	La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Piemonte, in	
	composizione collegiale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o	
	deduzione, definitivamente pronunciando,	
	DICHIARA la prescrizione del diritto risarcitorio contestato dalla Procura	
	contabile ai convenuti componenti del Collegio di revisione, L.A.,	
	S.C. e M.S. per le annualità	
	2019 e 2020;	
	RIGETTA la domanda attorea per il resto;	
	ASSOLVE, per l'effetto, i convenuti G.C.C., L.A.,	
	S.C. e M.S. da ogni	
	addebito.	
	LIQUIDA onorari e diritti di difesa a carico dell'IPAB Casa di riposo Città di	
	Asti in liquidazione nella misura:	
	- di euro 4.600,00 (quattromilaseicento/00), oltre spese generali, CPA e IVA	
	come per legge, in favore del convenuto Signor G.C.C. ;	
	- di euro 1.850,00 (milleottocentocinquanta/00), oltre spese generali, CPA e	
	IVA come per legge, in favore della convenuta Signora L.A. ;	
	- di euro 1.850,00 (milleottocentocinquanta/00), oltre spese generali, CPA e	
	IVA come per legge, in favore del convenuto Signor S.C. ;	
	- di euro 1.850,00 (milleottocentocinquanta/00), oltre spese generali, CPA e	
	IVA come per legge, in favore del convenuto Signor M.S. .	
	MANDA alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.	
	Così deciso in Torino nelle Camere di consiglio della Sezione regionale in data	
	15 aprile e 20 maggio 2026, con l'intervento dei magistrati:	
	Marco PIERONI	Presidente estensore
	- pag. 97 di 98 -	

