
Decreti e ordinanze del Presidente della Giunta regionale

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE 26 giugno 2026, n. 374

Legge regionale 30 settembre 2004. n. 15 ss.mm.ii. e R.R. n. 1/2008. Azienda Pubblica di Servizi alla Persona (ASP) "Romanelli- Palmieri", con sede in Monopoli (BA). Annullamento d'ufficio del D.P.G.R. n. 548 del 29 ottobre 2025 ai sensi dell'art. 21-nonies della L. n. 241/1990 e nomina Commissario Straordinario.

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE:

VISTI:

- la Legge n. 241/1990 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";
- la Legge n. 190/2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione";
- il d.lgs. n. 39/2013 "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190";
- la Legge regionale n. 15/2004 e ss.mm. "Riforma delle Istituzioni di Assistenza e Beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche dei servizi alle persone";
- il Regolamento di attuazione n. 1/2008, con cui è stato dato avvio al processo di trasformazione delle IPAB Pugliesi;
- la D.G.R. n. 24/2017 avente ad oggetto "Misure organizzative per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza "Linee guida per il conferimento da parte della Regione di incarichi in enti, istituzioni e organismi di diritto pubblico o privato";
- la Legge regionale n. 42/2024, art. 242, comma 27, secondo cui, fino alla revisione delle normative previste dal medesimo comma, le nomine e designazioni continuano a essere effettuate in conformità alla disciplina vigente.

PREMESSO CHE:

- con Determinazione Dirigenziale n. 379 del 10/06/2009 si accoglieva l'istanza di fusione delle II.PP.AA.BB. "Casa di Riposo V. Romanelli", "Conservatorio Casa Santa", "Asilo Infantile Anita Garibaldi", "Eredità Palmieri", "Istituti Palmieri" con la conseguente costituzione dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona "Romanelli – Palmieri";
- in considerazione della necessità di risanamento dell'Asp "Romanelli – Palmieri" si procedeva al commissariamento dell'Asp con D.P.G.R. n. 277 del 30/06/2020 e con D.P.G.R. n. 351 del 07/09/2020;
- con D.P.G.R. n. 101 del 30/03/2021, si provvedeva alla nomina dell'avv. Luigi Tosches, quale Commissario Straordinario dell'ASP di che trattasi, al fine di concludere il processo di risanamento della stessa;
- nelle more della conclusione del procedimento di nomina dei rappresentanti del Comune di Monopoli, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto vigente dell'ASP, constatato che tale procedimento, avviato nel 2022, non si era ancora concluso, con D.P.G.R. n. 231 del 16/05/2023 si provvedeva alla nuova nomina del Commissario Straordinario della Asp nella persona dell'Avv. Luigi Tosches.

CONSIDERATO CHE:

- vani sono stati i tentativi di ricostituzione del C.d.A. della ASP “Romanelli – Palmieri” ai sensi dell’art. 12 dello Statuto vigente dell’Azienda, in quanto non sono stati designati i consiglieri da parte dell’Ente preposto, nonostante i ripetuti solleciti da parte della Sezione Inclusione Sociale Attiva, da ultimo con pec prot. n. 196686 del 14/04/2025;
- pertanto, con D.P.G.R. n. 548 del 29/10/2025 veniva nominato, per la temporanea gestione dell’ASP “Romanelli – Palmieri, il Commissario Straordinario nella persona dell’Avv. Emanuele De Pasquale, subordinando l’efficacia della nomina alla trasmissione, da parte dell’interessato entro 15 giorni dalla notifica dell’atto di nomina, della dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità di cui alla vigente normativa;
- che l’Avv. De Pasquale con pec del 01/11/2025 e successiva pec del 05/11/2025 trasmetteva la propria dichiarazione di insussistenza di cause di incompatibilità/inconferibilità di cui alla vigente normativa.

DATO ATTO CHE:

- con nota del 19/12/2025 è stato segnalato all’ASP “Romanelli – Palmieri” e alla Sezione Inclusione Sociale Attiva (prot. n. 0719790/2025) un conflitto di interessi in capo al neodesignato Commissario Straordinario Avv. De Pasquale, in considerazione che lo stesso, fino a pochi mesi prima, aveva difeso e rappresentato in giudizio una cooperativa sociale contro la medesima Azienda pubblica;
- con nota del 22/12/2025, acquisita al prot. n. 0721598/2025 della Sezione Inclusione Sociale Attiva, il Direttore Generale dell’ASP “Romanelli – Palmieri”, rappresentando che il nuovo Commissario Straordinario non si era ancora insediato, trasmetteva la delibera n. 3/2024, con la quale l’Azienda Pubblica, a definizione del giudizio civile R.G. n. 2477/2022 pendente dinanzi al Tribunale di Bari, aveva autorizzato l’allora Commissario Straordinario, Avv. Luigi Tosches, a sottoscrivere un atto di transazione con la Società Cooperativa “Progetto Vita”, alla quale nel 2014 aveva affidato, in rapporto di social management, la gestione dei servizi socio-assistenziali della RSSA : la citata deliberazione dell’ASP conteneva i principali punti dell’atto di transazione in oggetto;
- a seguito di quanto appreso, con nota istruttoria del 30/12/2025, protocollata al n. 730357/2025, la Sezione Inclusione Sociale Attiva, nell’esercizio dei doveri di vigilanza e controllo, chiedeva all’Avv. Emanuele De Pasquale di fornire chiarimenti sui fatti controversi, al fine di poter valutare eventuali conflitti di interessi, anche solo potenziali, in capo alla sua persona;
- con nota istruttoria del 30.12.2025, protocollata al n. 730367/2025, la Sezione Inclusione Sociale Attiva sollecitava l’ASP “Romanelli – Palmieri” a trasmettere tutta la documentazione inerente i rapporti giuridici ed economici tra la medesima ASP e la Società Cooperativa “Progetto Vita”, copia degli atti giudiziari e dell’atto di transazione sottoscritto tra le parti;
- a seguito della acquisizione della documentazione richiesta, la Sezione rilevava che l’atto di transazione era stato sottoscritto, oltre che dall’allora Commissario Straordinario dell’Asp “Romanelli – Palmieri”, anche dall’Avv. De Pasquale, quale difensore legale della Società Cooperativa “Progetto Vita, in liquidazione coatta amministrativa”, e dal legale rappresentante p.t. della Società Cooperativa “Care Sollievo al Dolore”, cui la prima aveva contestualmente ceduto il contratto di social management vigente tra le parti ed oggetto della controversia transatta;
- con nota di riscontro del 08/01/2026, acquisita al prot. n. 07674/2026, l’Avv. De Pasquale negava qualsiasi conflitto anche potenziale di interessi, ribadiva che la Società Cooperativa “Progetto Vita e la Care Sollievo al Dolore fossero due distinti soggetti giuridici e dichiarava che i rapporti tra la Cooperativa “Progetto Vita” e la ASP “Romanelli – Palmieri” erano stati definitivamente regolati mediante accordo transattivo senza che ne

residuassero rapporti giuridici tra le parti ed infine che lo stesso non deteneva alcun rapporto professionale con la società cooperativa cessionaria “Care Solievo al Dolore”.

RILEVATO CHE:

- con nota istruttoria del 16/01/2026, protocollata al n. 22415/2026, la Sezione Inclusione Sociale Attiva, richiamando il quadro normativo vigente in tema di incompatibilità, inconfiribilità e conflitto di interessi, invitava l'Avv. De Pasquale a trasmettere dichiarazione sostitutiva attestante l'insussistenza di cause ostative alla nomina a Commissario Straordinario della ASP “Romanelli Palmieri”, conforme al modello allegato alla D.G.R. n. 24/2017 (recante le “Linee guida per il conferimento da parte della Regione di incarichi in enti, istituzioni e organismi di diritto pubblico o privato”);
- con nota di riscontro del 23/01/2026, acquisita al protocollo n. 37143/2006, l'Avv. De Pasquale trasmetteva l'autodichiarazione richiesta, formulando ulteriori osservazioni al fine di chiarire l'assenza di qualsivoglia situazione riconducibile, anche solo in via potenziale, a un conflitto di interessi ed allegando, altresì, la visura camerale della Società Cooperativa “Progetto Vita”;
- in data 20/02/2026 la Sezione Inclusione Sociale Attiva, con nota prot. n. 92641/2026, ha comunicato all'Avv. De Pasquale che l'assunzione del ruolo di difensore della Società Cooperativa “Progetto Vita” nel giudizio promosso contro l'ASP “Romanelli Palmieri”, nonché la sottoscrizione dell'atto di transazione del 7 maggio 2025 — le cui obbligazioni risultavano tuttora in corso di esecuzione — determinavano la configurabilità, in relazione all'incarico di Commissario dell'ASP, di una situazione di conflitto di interessi, quantomeno potenziale. Tale circostanza, ai sensi della D.G.R. n. 24/2017 e della L.R. n. 42/2024, comportava un difetto di terzietà e imparzialità nello svolgimento delle funzioni di vigilanza, anche in merito alla corretta esecuzione della predetta transazione, che il Commissario avrebbe dovuto garantire quale rappresentante dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona. La Sezione evidenziava, infine, che tale valutazione rilevava nonostante la formale distinzione soggettiva tra le cooperative “Progetto Vita” e “CARE – Solievo al Dolore”, in quanto, dall'istruttoria erano emersi elementi idonei a dimostrare una sostanziale continuità tra le due realtà.

PRESO ATTO:

- della nota acquisita al prot. n. 0142688 del 17 marzo 2026 con cui l'Avvocatura Regionale ha confermato che nella fattispecie in esame sussiste una situazione di conflitto di interessi potenziale che, nell'ambito del più ampio quadro normativo della L. 190/2012, è disciplinato anche a livello regionale dalla D.G.R. n. 24/2017 e dalla L. Regionale n. 42/2024;
- che il predetto parere dell'avvocatura Regionale ribadisce *“Invero, l'incarico apicale conferito comporta poteri di gestione e di controllo circa l'esecuzione del contratto di social management concluso a seguito della transazione stipulata dallo stesso soggetto in qualità di difensore della società cooperativa ceduta alla subentrante società esecutrice della concreta prestazione, con la quale sono stati rilevati anche elementi di contiguità rispetto alla precedente società posta in l.c.a., che legittimamente fanno dubitare della terzietà ed imparzialità nelle attività di vigilanza sulla regolare esecuzione del contratto di transazione di che trattasi. Il tutto, senza il decorso del c.d. periodo di raffreddamento, che avrebbe potuto escludere l'insorgenza del conflitto stesso.”*;
- che la stessa nota dell'Avvocatura, inoltre, contempla l'ipotesi di procedere all'annullamento, ai sensi dell'art. 21-nonies della Legge n. 241/1990, della nomina dell'Avv. De Pasquale a Commissario Straordinario dell'ASP “Romanelli Palmieri”.

RICHIAMATA la nota del 20/03/2026, acquisita al prot. n. 051429/2026, con cui l'Avv. De Pasquale trasmetteva parere a firma del Prof. Avv. Aldo Loiodice, in ordine alla inconfigurabilità di eventuali fattispecie di conflitto di interessi sulla sua persona;

ACCERTATO CHE:

- con nota prot. 0158190 del 24/03/2026 la Sezione Inclusione Sociale Attiva comunicava all'ASP "Romanelli Palmieri" e all'Avv. De Pasquale l'avvio del procedimento di annullamento d'ufficio del D.P.G.R. n. 548/2025 ai sensi degli artt. 7 e ss. e dell'art. 21-nonies della Legge 7 agosto 1990, n. 241, assegnando termine per eventuali osservazioni, controdeduzioni e richieste istruttorie;
- con nota di riscontro del 25/03/2026, acquisita al prot. n. 0160201/2026, l'Avv. De Pasquale ha controdedotto riportandosi integralmente al parere del Prof. Loiodice, già precedentemente trasmesso;

RITENUTO:

- di disattendere le difese dell'Avv. De Pasquale per come espresse nel parere del Prof. Loiodice, a cui l'Avv. De Pasquale si è riportato integralmente, in considerazione di quanto di seguito sinteticamente si riporta, anche sulla base delle osservazioni dell'Avvocatura Regionale trasmesse con nota acquisita al prot. n. 0181048 del 02.04.2026, a cui si fa integrale rinvio;
- che il suddetto parere contiene un'accurata disamina della fattispecie del conflitto di interessi dal punto di vista teorico e generale che non si confronta però con la fattispecie del caso *de quo* e con la pertinente disciplina giuridica;
- che nella fattispecie in esame il conflitto di interessi non consiste in un comportamento dannoso per l'interesse pubblico, ma in una condizione giuridica o di fatto dalla quale scaturisce un rischio di danno (cfr. C.d.S., Sez. Cons., parere n. 667/2019);
- nel caso in disamina la disciplina regionale del conflitto di interessi è rappresentata dall'art 7, All A), della D.G.R. n. 24/2017 e dalla L. R. n. 42/2024, art. 242, comma 15, con cui sono individuati una serie di strumenti che mirano a sterilizzare le improprie devianze delle funzioni pubbliche realizzando una sorta di "stop in entrata" per un tempo limitato, risetto all'attribuzione di incarichi pubblici nei confronti di determinati soggetti che versino in situazioni di difetto di imparzialità;
- tale disciplina non è stata rispettata perché è pacifico che l'Avv. De Pasquale abbia svolto attività di patrocinio in favore della Cooperativa Progetto Vita nel corso del contenzioso che ha visto contrapposta la predetta Cooperativa alla ASP "Romanelli – Palmieri", poi conclusosi con atto di transazione sottoscritto in data 07/03/2025 tra la ASP stessa, la Coop. Progetto Vita e Care Sollievo al Dolore, soggetto quest'ultimo subentrante alla Coop. Progetto Vita Società nel rapporto di gestione della RSA, la cui titolarità è dell'ASP Romanelli Palmieri, a seguito di formale atto di cessione di ramo di azienda; il tutto nei due anni precedenti all'avvio della procedura di nomina di cui al DPGR n. 548 del 29 ottobre 2025.

RITENUTO, ALTRESÌ:

- che non sussista violazione dei canoni di tipicità, ragionevolezza e proporzionalità con applicazione non ponderata delle citate disposizioni in materia di conflitto di interessi, in considerazione che la stessa natura di prestazione di durata del contratto ideato e pattuito in sede di transazione, anche in virtù dell'opera professionale legale dell'Avv. De Pasquale, esclude l'episodicità dell'affare rendendo *ex se* strutturale il potenziale conflitto di interessi così come ravvisato;
- di non potersi configurare rispetto all'esercizio dei poteri Commissariali, che sono anche di gestione oltre che di indirizzo, neppure la possibilità dell'astensione, stante la natura straordinaria della carica del Commissario, che implica che non sussista altro organo di pari livello e responsabilità verso cui abdicare, in presenza di conflitto di interessi.

VALUTATO per tutto quanto sopra esposto di procedere all'annullamento in autotutela del D.P.G.R. n.

548/2025, ai sensi dell'art. 21-nonies della legge n. 241/1990, in ragione del prevalente e prioritario interesse pubblico a garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 1 della legge n. 241/1990;

CONSIDERATO necessario assicurare la continuità amministrativa nella ASP "Romanelli – Palmieri" e pertanto, nelle more che giunga a definizione, il procedimento di nomina dei componenti del C.d.A. da parte del Comune di Monopoli ai sensi dell'art. 12 dello Statuto dell'Asp, nominare un nuovo Commissario Straordinario che, in rappresentanza dell'ASP "Romanelli-Palmieri", garantisca il compimento degli atti indifferibili ed urgenti.

D E C R E T A

Articolo 1

Per le motivazioni di cui in premessa a cui si fa espresso rinvio, di annullare d'ufficio, in via di autotutela, ai sensi dell'art. 21-nonies della L. 241/1990, il D.P.G.R. n. 548 del 29/10/2025 con cui l'Avv. Emanuele De Pasquale è stato nominato Commissario Straordinario dell'ASP "Romanelli-Palmieri".

Articolo 2

Di nominare l'avv. Emma Ruffino, dirigente della Sezione Supporto Legislativo della Regione Puglia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23, commi 3 e 4, della L.R. Puglia n. 15/2004, quale Commissario dell'ASP "Romanelli – Palmieri", con sede in Monopoli (BA) per garantire la temporanea gestione dell'Azienda nelle more della ricostituzione del C.d.A. ordinario.

Articolo 3

Il commissariamento avrà durata temporanea, fino alla ricostituzione del C.d.A. ordinario e comunque non superiore a sei mesi, in conformità di quanto disposto dall'art. 23, comma 4, della richiamata L.R. 15/2004 e ss.mm.ii., ed esso potrà essere prorogato per una sola volta.

Articolo 4

La acquisizione e la verifica delle dichiarazioni attestanti l'insussistenza di cause di inconferibilità e incompatibilità, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 39/2013, sono demandate alla Sezione Inclusione Sociale Attiva. Le suddette dichiarazioni, da rendersi, in conformità ai modelli allegati all'art 1, comma 2, delle Linee di Indirizzo approvate con DGR 24 gennaio 2017 n. 24, entro e non oltre quindici giorni dal presente provvedimento, costituiscono condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'incarico. Resta fermo che, in caso di dichiarazione mendace, accertata dall'Amministrazione nel rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa dell'interessato, si applicano le conseguenze previste dalla normativa vigente, ivi inclusa l'inconferibilità di incarichi per un periodo di cinque anni.

Articolo 5

Il presente Decreto è dichiarato esecutivo e sarà pubblicato nel BURP in versione integrale ai sensi della L.R. n. 18/2023.

Articolo 6

Avverso il presente provvedimento è esperibile ricorso al TAR entro 60 giorni dalla notifica.

Articolo 7

Il Servizio Inclusione Sociale Attiva, Accessibilità dei Servizi Sociali e Contrasto alle povertà e Asp è incaricato di notificare il presente provvedimento a tutti i soggetti interessati.

* * * *

Il presente decreto sarà inserito nella Raccolta Ufficiale dei Decreti del Presidente della Giunta regionale e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia.

Bari, lì 26 giugno 2026

DECARO