



Sent. 53/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

composta dai seguenti Magistrati:

Tommaso Viciglione Presidente

Natale Longo Consigliere relatore

Domenico Cerqua Referendario

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 3670 del registro di Segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Molise con atto di citazione in giudizio del 20 dicembre 2016, depositato in data 21 dicembre 2016 nella Segreteria della Sezione e ritualmente notificato, nei confronti dei signori:

1. G. M. A., nato a OMISSIS il OMISSIS e residente in OMISSIS (cf. OMISSIS);

2. B. V. nato a OMISSIS il OMISSIS e residente a OMISSIS (cf: OMISSIS);

3. D. S. M., nato a OMISSIS il OMISSIS e residente a OMISSIS (c.f. OMISSIS), rappresentati e difesi dall' avv. Vincenzo Colalillo (c.f.: CLLVCN46M03A930U) unitamente e disgiuntamente all'avv. Fabio D' Agnone (c.f.DGNFBA80M16E3350) e con i quali elettivamente domiciliati in Campobasso in C.so Umberto I, 43

	(studio legale Colalillo: pec: v.colalillo@pec.giuffre.it;	
	fabio.dagnone@pecavvocatiisemia.it - fax : 0865411980), per	
	sentirli condannare al pagamento, a favore del Comune di	
	Casacalenda, della somma di euro 12.500,00, egualmente	
	ripartita, oltre a rivalutazione, interessi e spese del giudizio.	
	Visto l'atto introduttivo del giudizio, nonché tutti gli atti e	
	documenti del fascicolo di causa;	
	Uditi, all'udienza del giorno 17 ottobre 2019, il Vice Procuratore	
	Generale dott. Roberto D'Alessandro, per la parte pubblica, e	
	l'avvocato Fabio D'Agnone per i convenuti.	
	FATTO	
	1. Con atto di citazione in giudizio del 20 dicembre 2016,	
	depositato in data 21 dicembre 2016 nella Segreteria della	
	Sezione e ritualmente notificato, la Procura regionale conveniva	
	in giudizio i signori G. M. A., B. V. e D. S. M. per sentirli	
	condannare al pagamento, a favore del Comune di Casacalenda,	
	della somma di euro 12.500,00, egualmente ripartita (oltre a	
	rivalutazione, interessi e spese del giudizio), in relazione ad una	
	ipotesi di danno patrimoniale che gli stessi avrebbero cagionato	
	alle finanze del predetto Comune in conseguenza	
	dell'affidamento di immobile comunale (già oggetto di locazione)	
	in comodato, senza la previa individuazione e pubblicazione dei	
	criteri di individuazione del beneficiario.	
	Quanto alla <i>notitia damni</i> , l'Organo requirente riferisce di avere	
	appreso della vicenda da un esposto, corredato da	
		2

	documentazione, pervenuto presso la Procura regionale in data	
	15 febbraio 2016, dal quale si evinceva che:	
	““ - con la deliberazione n. 29 del 10 marzo 2014 [...], la Giunta	
	comunale di Casacalenda - Sindaco G., Assessori T., F. e M. -	
	ha preso atto, condividendone il contenuto, della perizia di	
	stima con la quale il Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale	
	aveva calcolato in € 15.000,00 il canone annuo che la	
	Cooperativa "Nardacchione" avrebbe dovuto corrispondere per	
	l'uso dell'immobile comunale sito in vico Casone, censito in	
	Catasto al fg. 52, p.lle 564 e 567, da destinare a centro sociale	
	per persone con problemi psichiatrici;	
	- con la successiva deliberazione n. 180 del 30 dicembre 2015	
	[...], la Giunta insediatasi a seguito della consultazione	
	elettorale del maggio 2014 - Sindaco M. A. G., Assessori V. B. e	
	M. D. S. - ha accolto la richiesta, pervenuta dalla Cooperativa il	
	30 ottobre 2014, di ottenere dal Comune la concessione	
	dell'immobile in comodato gratuito, e non più al canone	
	determinato dalla deliberazione n. 29/2014;	
	- con la deliberazione n. 181, in pari data [...], la medesima	
	Giunta ha accolto la richiesta, pervenuta dalla Cooperativa il 25	
	novembre 2015, di ottenere dal Comune la rateizzazione del	
	canone arretrato, e dovuto in base alla del. n. 29/2014, "senza	
	<i>alcun onere accessorio</i> ””.	
	Riferisce ancora la Procura che, a seguito di propria	
	sollecitazione in ordine al rispetto della disciplina in vigore, il	
		3

	Sindaco dell'ente ha risposto che l'ente aveva concesso detto	
	comodato sulla base del regolamento comunale attuativo	
	dell'art. 12 della legge n. 241/1990, approvato dal Consiglio	
	comunale in data 31/171996 (e successive modificazioni) e che	
	"è assicurato il rispetto <i>degli artt. 26 e s., del d.lgs. 33/2013</i> ".	
	Ad esito dell'istruttoria, la Procura regionale ha notificato ai	
	signori M. A. G., Assessori V. B. E M. D. S. invito a dedurre ex	
	art. 67 del codice di giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016),	
	contestandogli la colpevole causazione di un danno all'erario	
	pari ad euro 12.500.	
	In particolare, l'Ufficio requirente ha richiamato il disposto	
	dell'articolo 12, commi 1 e 2, della legge n. 241/1990, a norma	
	del quale:	
	<i>"1. la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili</i>	
	<i>finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque</i>	
	<i>genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla</i>	
	<i>predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle</i>	
	<i>amministrazioni procedenti. nelle forme previste dai rispettivi</i>	
	<i>ordinamenti. dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni</i>	
	<i>stesse devono attenersi"</i> .	
	<i>"2 L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al</i>	
	<i>comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli</i>	
	<i>interventi di cui al medesimo comma 1"</i> .	
	La Procura regionale ha altresì evidenziato che detta	
	individuazione di criteri deve avvenire, per le amministrazioni	
		4

locali, con regolamento soggetto agli obblighi di pubblicità ex art. 124 del Tuel (che sostituisce la pubblicazione all'albo pretorio giusta il disposto dell'art. 32 della legge n. 69/2009) e che più di recente l'art. 26 del d. lgs. n. 33/2013 ha disciplinato gli "Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati", prevedendo che (comma 1) *"Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati"* (obbligo comunque già previsto, come riferito, per gli enti locali).

Inoltre, la Procura ha evidenziato che il medesimo art. 26, al comma 2, ha previsto che *"Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti di concessione delle sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi del citato art. 12 della legge n. 241 del 1990, di importo superiore a mille euro"*, e che al comma 3 ha disposto che *"La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongono concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel*

corso dell'anno solare al medesimo beneficiario; la sua eventuale omissione o incompletezza è rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico".

Inoltre, la Procura, dopo aver sostenuto la piena riconducibilità della concessione in comodato del menzionato immobile comunale ai benefici di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990, ha evidenziato che la Sezione di controllo della Corte dei conti per il Molise, con deliberazione n. 1 del 15 gennaio 2015, si era pronunciata in questo senso proprio su richiesta di parere formulata dal sindaco di Casacalenda sulla vicenda in questione.

Peraltro, ha aggiunto la Procura regionale, non risulta che il *"Regolamento comunale di Casacalenda per la concessione di contributi e sussidi finanziari a persone fisiche, enti ed associazioni"*, approvato dal Consiglio comunale il 31 gennaio 1996, da ultimo modificato dalla del. C.C. n. 18 del 27 settembre 2010, pubblicato (unitamente a quest'ultima deliberazione) sul sito *web* istituzionale il 26 marzo 2015, preveda *"criteri e modalità"* specifici per l'erogazione di benefici del tipo in discussione, ossia la concessione gratuita di immobili comunali a organizzazioni private per l'esercizio di attività socio-sanitarie o socio-assistenziali.

La Procura ha quindi concluso sostenendo la illiceità del

	beneficio accordato alla Cooperativa Nardacchione, la gravità	
	della colpa ascrivibile ai menzionati soggetti (tanto più tenuto	
	conto del parere reso dalla sezione regionale di controllo) e la	
	sussistenza di un danno all'erario pari ad euro 12.500 per	
	mancato incameramento di n. 10 mensilità di canone di	
	locazione.	
	Prosegue il Requirente riferendo che, a seguito dell'invito a	
	dedurre, gli invitati hanno prodotto deduzioni difensive,	
	sostenendo:	
	a) La legittimità della scelta di concedere l'immobile in	
	comodato;	
	b) L'assenza di gravità della colpa tenuto conto che	
	l'affidamento sarebbe stato conforme a legge e finalizzato	
	alla "tutela costituzionale dell'assistenza sanitaria ex. art.	
	2 e 32 Cost.";	
	c) L'insussistenza del danno erariale, che <i>"non può farsi</i>	
	<i>dipendere dall'esistenza, o meno, di una forma di</i>	
	<i>previsione regolamentare"</i> dei criteri per l'attribuzione dei	
	benefici da parte dell'Amministrazione;	
	d) che il parere della Sezione regionale di controllo di cui alla	
	del n. 1/2015 non avrebbe prospettato <i>"un'ipotesi di</i>	
	<i>danno erariale determinata dalla mancata (presunta)</i>	
	<i>predeterminazione e pubblicazione di cui all'art. 12 L. n.</i>	
	<i>241/1990"</i> ;	
	e) che la norma (in tesi) violata <i>"non contiene una chiara ed</i>	
		7

espressa previsione sanzionatoria in caso di violazione".

Tuttavia, la Procura non ha ritenuto persuasive dette argomentazioni e ha provveduto a notificare ai suddetti soggetti atto di citazione in giudizio, sostenendo che *"non è in contestazione, né potrebbe esserlo, il merito delle decisione del Comune"* ma la ritenuta illegittimità della contestata delibera per omessa previa individuazione, con apposito regolamento, dei criteri e delle modalità di concessione dei benefici di questa tipologia, nonché la sua inefficacia *ex art. 26, comma 3, del d. lgs. n. 33/2013*, cosicché il mancato introito dei canoni locativi avrebbe integrato un danno all'erario (non compensato da attività manutentiva svolta dal comodatario, rimasta non documentata), a nulla asseritamente rilevando l'assenza di specifiche sanzioni per la violazione dell'art. 12 della legge n. 241/1990.

Con memoria del 16 aprile 2018 si sono costituiti i convenuti, rappresentati e difesi dagli avv. prof. Vincenzo Colalillo e Fabio D'Agnone, che hanno preliminarmente evidenziato, in punto di fatto, come l'immobile in questione sia stato oggetto di ristrutturazione con finanziamento a carico della regione Molise e come sia stato affidato in comodato ai fini della cura e ospitalità di soggetti affetti da patologie psichiatriche.

In via preliminare, la difesa ha eccepito la nullità dell'atto di citazione per violazione dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. 78/09 (convertito nella legge 101/09 e s.m.i.), essendo il giudizio sorto

	a seguito di un esposto di un ex sindaco che non conterrebbe	
	(in tesi) una notizia di danno erariale specifica e concreta.	
	Nel merito, secondo la difesa mancherebbe l'illiceità della	
	condotta, tenuto conto che <i>"La concessione a titolo gratuito di un</i>	
	<i>bene appartenente al patrimonio disponibile dell'ente è possibile</i>	
	<i>e, a volte necessaria, per la realizzazione di un interesse pubblico</i>	
	<i>preminente"</i> , nella specie, la cura e l'ospitalità dei degenti.	
	La difesa ha infatti sostenuto che la concessione in comodato "è	
	<i>stata disposta per evitare che la cooperativa Nardacchione</i>	
	<i>smettesse di esercitare il servizio preposto, ovvero al fine di</i>	
	<i>evitare di perdere i finanziamenti regionali"</i> (ciò si evincerebbe	
	dalla delibera giuntale n. 180 del 30/12/2015).	
	Infatti, ha aggiunto la difesa, il finanziamento per la	
	ristrutturazione dell'immobile è stato concesso dalla Regione	
	Molise (con decreto n. 245 del 4/7/2008 ai sensi dell'art. 8	
	dell'ordinanza commissariale n. 13/2003, relativa alle attività	
	post-sismiche) con l'obbligo di assicurare la destinazione d'uso	
	e la proprietà dell'immobile per almeno 10 anni, pena la	
	decadenza dal contributo e la restituzione delle somme.	
	Inoltre, ha affermato la difesa, il rapporto concernente	
	l'immobile in questione era già in essere dal 2002 a titolo	
	gratuito, e solo l'amministrazione precedente quella dei	
	convenuti la aveva mutata in rapporto a titolo oneroso	
	(locatizio), cosicché la Giunta comunale, con la delibera	
	contestata, aveva soltanto reintrodotta la gratuità del rapporto	

	al fine di consentire la perpetuazione del servizio e scongiurare	
	la perdita del finanziamento regionale (circostanza manifestata	
	dal Sindaco alla Procura regionale nella nota n. 2013 del	
	13/4/2016).	
	Inoltre, secondo la difesa, la delibera giuntale non sarebbe in	
	contrasto con il menzionato parere della Sezione di controllo	
	della Corte dei conti, che avrebbe affermato l'insussistenza di	
	un divieto di concessione in uso gratuito di immobili comunali	
	privi di specifica destinazione, e che detta scelta avrebbe dovuto	
	esser adeguatamente motivata sotto il profilo dell'interesse	
	pubblico e della compatibilità finanziaria dell'operazione (cosa	
	che la difesa ritiene esser avvenuto).	
	Peraltro, la stessa cooperativa, si prosegue nella ricostruzione	
	difensiva, aveva manifestato al Comune, con nota n. 3568 del	
	30 ottobre 2014, che la perpetuazione del servizio sarebbe stata	
	possibile solo attraverso la concessione del bene in uso gratuito.	
	Pertanto, secondo la difesa, detta evidenza escluderebbe	
	l'antigiuridicità della condotta e l'elemento psicologico nonché	
	comprovarebbe l' <i>utilitas</i> per l'ente.	
	Mancherebbe dunque anche il danno erariale (peraltro neppure	
	prospettato nel richiamato parere della Sezione di controllo),	
	essendo la finalità assistenziale prevalente rispetto all'introito	
	del canone locatizio e tanto più in quanto il comodatario si	
	sarebbe assunto, come da convenzione, l'onere della	
	manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile (in tesi	

evidentemente sussistenti, anche se non documentati).

La difesa ha altresì sostenuto l'inapplicabilità del disposto dell'art. 12 della legge n. 241/1990, sia in quanto l'oggetto del giudizio sarebbe la concessione di bene pubblico (CdS. sent. n. 6/2014), sia perché non si attribuirebbero vantaggi ad un soggetto privato ma alla collettività (la cooperativa Nardacchione, si evidenzia infatti nella comparsa, è una onlus, come tale assoggettata al divieto di attività lucrative e svolgente *“attività di pubblica utilità che può coincidere con quella perseguita dall'amministrazione comunale nella politica di soddisfacimento dei bisogni collettivi della comunità di cui è espressione”*).

Inoltre, la difesa ha sostenuto l'erroneità dei *"presupposti di stima e quantificazione"* del danno erariale, in quanto la relazione di stima posta a base della pregressa locazione *"era fondata su criteri specifici senza tener conto che la predetta cooperativa deteneva l'immobile a titolo gratuito da prima dell'evento sismico del 2002"*, e dunque non era conforme, in tesi, *"alle norme sulla contabilità pubblica che prevedono il riporto dei residui solo in presenza di obbligazioni giuridicamente rilevanti"*.

In via gradata, la difesa ha altresì evidenziato l'apporto causativo che ritiene arrecato dagli organi tecnici dell'ente (responsabile del servizio finanziario) e dal segretario comunale, che non avrebbero rilasciato parere negativo rispetto alla

	contestata delibera di giunta, chiedendo conseguentemente che	
	l'eventuale addebito sia ridimensionato.	
	Inoltre, tenuto conto delle ritenute commendevoli finalità di	
	interesse pubblico perseguite (semmai, si sottolinea in	
	comparsa, la perdita del servizio e del finanziamento sarebbe	
	stata inescusabile), della ricostruzione dei fatti già compendiata	
	e della ritenuta inapplicabilità dell'art. 12 della legge n.	
	241/1990, la difesa ha sostenuto l'insussistenza dell'elemento	
	soggettivo dell'illecito amministrativo-contabile.	
	Da ultimo, la difesa ha chiesto, in via gradata, l'esercizio del	
	potere riduttivo, considerata la mancata contestazione di illecito	
	doloso.	
	La difesa ha quindi concluso chiedendo di dichiarare infondata	
	la domanda attorea e per l'effetto di assolvere i convenuti da ogni	
	addebito (con ogni conseguenza in termini di spese diritti e	
	onorari di giudizio), nonché, in via gradata, di ridurre la quota	
	di danno ad essi ascrivibile in ragione dell'apporto causativo che	
	ritiene arrecato da altri soggetti nonché in applicazione del	
	potere riduttivo.	
	Nella pubblica udienza dell'11 aprile 2019, il Procuratore	
	Regionale si è riportato all'atto di citazione impugnando le	
	avverse eccezioni ed evidenziando che l'eccezione sollevata dalla	
	Difesa, circa la indeterminatezza della notizia di danno dovesse	
	essere disattesa; inoltre, in relazione alla insindacabilità nel	
	merito delle scelte discrezionali del Comune, ha ribadito la	

	mancata fissazione dei criteri nonché la mancata pubblicazione	
	degli stessi, al fine dell'elargizione dei contributi.	
	L'Avv. Scarano, riportandosi alla memoria di costituzione e	
	difesa, ha sollevato espressamente l'eccezione di difetto di	
	giurisdizione in relazione alla scelta discrezionale del Comune	
	in riferimento alla modalità di utilizzazione del bene pubblico,	
	sulla quale esisterebbe ampio margine di discrezionalità e ha	
	richiamato, al tal proposito, la Sentenza del 31 gennaio 2017,	
	n.2. pronunciata dalla Sezione Giurisdizionale della Liguria.	
	Con ordinanza n. 20/2019, questa Corte - considerato che nella	
	menzionata richiesta di parere alla Corte dei Conti si era fatto	
	riferimento all'avvenuto accreditamento istituzionale della	
	cooperativa ai sensi dell'art. 17 della legge regionale n. 18/2008,	
	nonché la circostanza che la difesa aveva richiamato sentenza	
	del Consiglio di Stato (CdS. sent. n. 6/2014) inerente a	
	concessioni di bene pubblico (ritenendo la natura concessoria	
	del rapporto e la sua possibile gratuità) ed aveva sostenuto che	
	la cooperativa avrebbe comunque assolto a finalità assistenziali	
	(con conseguente arricchimento della collettività) ed effettuato,	
	con fondi propri, spese per straordinaria amministrazione - ha	
	disposto l'acquisizione istruttoria di elementi utili	
	all'accertamento della natura giuridica dell'immobile in	
	questione (bene patrimoniale disponibile ovvero indisponibile),	
	della richiamata richiesta di parere dell'ente locale alla Sezione	
	di controllo molisana, di eventuali provvedimenti di	

	accreditamento regionale e degli importi eventualmente erogati	
	(possibilmente relativi allo specifico immobile) relativamente al	
	periodo gennaio - ottobre 2016, nonché di documentazione	
	attestante l'eventuale sostenimento, a carico della cooperativa,	
	di opere di manutenzione straordinaria sul medesimo immobile,	
	sempre relativamente al medesimo periodo di tempo.	
	A seguito della menzionata ordinanza istruttoria, la Guardia di	
	Finanza ha trasmesso nota istruttoria prot. n. 63609 del	
	16/9/2019, con la quale si dà conto dell'effettivo espletamento	
	dell'attività demandata. In particolare, è emerso che il bene in	
	questione appartiene al patrimonio disponibile del Comune di	
	Casacalenda giusta delibere del C.C. n. 17/1994 e n. 38/2017,	
	che la Cooperativa sociale Nardacchione è stata accreditata	
	quale struttura ad alta attività terapeutico-socio-riabilitativa	
	giusta decreto del Commissario ad acta n. 86 del 31/12/2012,	
	rapporto rinnovato (a seguito di istanza dell'ente privato) a	
	seguito di accordo <i>contrattuale per l'acquisto di prestazioni di</i>	
	<i>assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale a</i>	
	<i>carattere terapeutico-socio-riabilitativo</i> , con effetti a decorrere dal	
	1° gennaio 2016, stipulato tra l'Asrem e la cooperativa in data	
	1/3/2018, con effetti dall'1 gennaio 2016 al 31/12/2018, e che,	
	in virtù di detto rapporto, la cooperativa in questione ha	
	introitato euro 393.601,18 a fronte delle attività assistenziali	
	rese nel periodo gennaio - ottobre 2016.	
	Infine, quanto alle opere di straordinaria manutenzione, è stata	

trasmessa dichiarazione del vice presidente della cooperativa, dott.ssa Carmen Vaccaro, secondo cui *"Per l'anno 2016 la cooperativa non ha sostenuto spese di straordinaria manutenzione sull'immobile oggetto di verifica in quanto non in possesso del piano di manutenzione dell'immobile non essendo pervenuti alla stipula del contratto di comodato con l'ente comunale"*.

Con ulteriore memoria in atti al 25/9/2019, la difesa ha richiamato quanto già sostenuto in sede di costituzione, circa l'insussistenza di un divieto di affidamento (concessione) gratuito in uso di beni del patrimonio disponibile (ove si conseguano finalità di interesse pubblico), scelta che sarebbe legittima e insindacabile in sede giurisdizionale.

La difesa ha altresì ribadito che la cooperativa affidataria non avrebbe finalità di lucro, ha sostenuto che difetterebbe il nesso causale e la colpa grave, essendo la gestione del patrimonio immobiliare di competenza dei dirigenti ex art. 107, comma 6, del Tuel, nonchè che mancherebbe il danno erariale, tenuto conto dell'assenza di divieto di concessione gratuita (e non essendovi prova che altri presunti soggetti avrebbero potuto utilizzare il bene a titolo oneroso) e del fatto che "la gestione affidata contrattualmente alla cooperativa sopra citata è stata effettuata grazie ad accreditamenti istituzionali, provenienti dalla Regione Molise", dunque per lo svolgimento di servizio di pubblica utilità (il Comune avrebbe conseguito risparmi in

	termini di custodia e manutenzione del sito e di personale per	
	l'attività di assistenza).	
	Conseguentemente, la difesa ha insistito per l'accoglimento	
	delle conclusioni già rassegnate nella comparsa di risposta.	
	Alla pubblica udienza del giorno 17 ottobre 2019, dopo una	
	sintetica relazione del magistrato relatore, prendeva la parola il	
	P.M., che evidenziava come, dall'esecuzione dell'istruttoria,	
	fossero emersi elementi che riteneva già sufficienti ad affermare	
	la responsabilità dei convenuti.	
	Sottolineava il carattere generale del parere fornito dalla Sezione	
	di Controllo in ordine alla fattispecie in esame, evidenziandone	
	la non specifica riferibilità alla vicenda di causa.	
	Affermava l'insussistenza, nell'attività della cooperativa	
	beneficiaria del provvedimento, dei caratteri che avrebbero	
	giustificato il beneficio oggetto di contestazione.	
	Insisteva per l'accoglimento della richiesta formulata nell'atto di	
	citazione.	
	L'Avv. D'Agnone, per i convenuti, faceva richiamo alle	
	argomentazioni e conclusioni rassegnate in comparsa, per	
	sottolinearne l'attitudine a confutare la tesi attorea. In	
	particolare, evidenziava come non esistessero alternative valide	
	al provvedimento adottato dall'amministrazione, così negando	
	la sussistenza di un danno e dell'illiceità della condotta.	
	Valorizza, anzi, l'utilità collettiva dell'attività svolta dalla	
	cooperativa, ravvisabile nella natura assistenziale della	

	prestazione resa. Rappresentava che non competeva ai	
	componenti dell'organo politico individuare il regime giuridico	
	del bene concesso in comodato, il che escluderebbe la colpa	
	grave a loro carico. Risulterebbe chiaramente escluso il nesso	
	causale. Concludeva riportandosi alle argomentazioni e	
	conclusioni rassegnate in comparsa, chiedendone	
	l'accoglimento.	
	Il Procuratore, in replica, ripercorreva la vicenda amministrativa	
	oggetto di causa, osservando come essa integrasse un caso	
	classico di danno sotto la specie del lucro cessante. Ravvedeva	
	altresì, la sussistenza piena del nesso causale. Riteneva gli	
	elementi illustrati già sufficienti ad affermare non solo il nesso	
	di causalità, ma anche una colpa molto grave ascrivibile ai	
	convenuti.	
	Affermava nuovamente la diversità della fattispecie sottoposta	
	all'attenzione della Sezione di controllo, che aveva emesso il	
	parere citato da parte convenuta, da quella oggetto dell'odierno	
	giudizio.	
	L'Avv. D'Agnone contestava la ricostruzione fattuale operata dal	
	Requirente, affermando di aver depositato documentazione	
	comprovante l'impossibilità di procedere in maniera diversa	
	dalla concessione a titolo gratuito, giacché la cooperativa aveva	
	manifestato la volontà di rinunciare al servizio qualora il bene	
	non fosse stato concesso a tale titolo. Chiedeva che il Collegio	
	tenesse conto degli impulsi che determinarono la condotta dei	

convenuti, richiamando la nota prot. n. 3568 del 30/10/2014.

DIRITTO

[1] In via pregiudiziale, occorre esaminare la questione di giurisdizione, sollevata dall'Avvocato Stefano Scarano (presente in sostituzione dei menzionati difensori, nell'udienza dell'11 aprile 2019), avuto riguardo alla rivendicata discrezionalità dell'Ente di affidare il bene a titolo gratuito, per finalità di interesse pubblico.

In proposito, premesso che le questioni di giurisdizione riguardano essenzialmente (Cass. SS.UU. n. 33365/2018; Id., n. 8586/2016) sia la carenza di attribuzione giurisdizionale nonchè il riparto del medesimo potere tra le diverse giurisdizioni, secondo ormai consolidata giurisprudenza (di recente Corte conti. sez. I Appello sent. n. 29/2019; sez. III Appello sent. n. 377/2016) il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ex art. 1 della legge n. 20/1994 non configura un limite alla giurisdizione della Corte dei conti, ma semmai si traduce in un contributo conformativo della disciplina della responsabilità amministrativa, operando nell'ambito della materia affidata alla cognizione del giudice contabile.

Peraltro, la stessa Corte di cassazione ha puntualizzato (SS.UU. n. 33365/2018; Id., n. 8586/2016) che “L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti, in astratto, alla giurisdizione della Corte di Conti, non ne

comporta la sottrazione a ogni possibile controllo.

L'insindacabilità nel merito sancita alla L. n. 20 del 1994, articolo 1, comma 1, infatti, non priva la Corte dei conti della possibilità di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale, in ordine, cioè, alla congruità dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale o in modo specifico, dal legislatore. Limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione è l'esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici. La Corte dei conti, quindi, nella sua qualità di giudice contabile, può verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico. Se da un lato, infatti, l'esercizio in concreto del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti, dall'altro, la L. n. 241 del 1990, articolo 1, comma 1, stabilisce che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia, costituenti specificazione del più generale principio costituzionale di cui all'articolo 97 cost., e rilevanti non solo sul piano della mera opportunità, ma anche della legittimità della azione amministrativa....".

Pertanto, pare utile evidenziare, con riguardo al caso di specie, come la Procura regionale non abbia contestato l'astratta

possibilità, per gli enti locali, di concedere beni in comodato, ma le concrete modalità di affidamento in uso a soggetto privato dell'immobile in questione, effettuato peraltro in violazione di puntuali norme di legge.

[2] In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di nullità dell'atto di citazione per ritenuta violazione dell'art.17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78 del 2009 (oggi trasfuso nell'art. 51 del codice di giustizia contabile - d. lgs. n. 174/2016), avanzata dai convenuti in quanto non vi sarebbe stata, in tesi, una previa specifica e concreta notizia di danno erariale.

In proposito, pare utile rammentare che le SS.RR. (sent n. 12/QM/2011) di questa Corte hanno chiarito che *“Il significato da attribuire all’espressione “specifica e concreta notizia di danno”, recata dall’art. 17, comma 30-ter, in esame, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l’aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l’aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L’espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità*

indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato”.

Inoltre, le SS.RR. hanno specificato che “*per “fattispecie direttamente sanzionate dalla legge” devono intendersi quelle in cui non soltanto è prevista una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di responsabilità amministrativa, ma in cui la norma definisce altresì l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie “determina responsabilità erariale”, o espressioni simili. In ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, di cui sopra, pur escludendosi la sanzione di nullità ex art. 17, cit., in quanto l'attività istruttoria è legittimata direttamente dalla legge, restano fermi i principi fissati dalla Corte costituzionale.*

Ulteriore corollario di tale criterio interpretativo è che nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la ratio di simili prescrizioni legislative, non superate dall'art. 17 medesimo”.

I riferiti esiti interpretativi devono ritenersi sostanzialmente riferibili anche all'attuale formulazione della norma, contenuta

	nell'art. 51 del codice di giustizia contabile, in forza del quale	
	"1. Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.	
	2. La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati".	
	Orbene, con riguardo al caso di specie, la <i>notitia damni</i> è consistita in un dettagliato esposto di un cittadino (ed ex amministratore), che non soltanto ha esposto i passaggi salienti della vicenda amministrativa, ma ha anche allegato alcune delibere di giunta e persino il richiamato parere della Corte dei conti. sezione di controllo Molise n. 1/2015.	
	L'eccezione deve dunque ritenersi infondata.	
	[2] Nel merito, avuto riguardo alle contestazioni attoree, occorre innanzitutto soffermarsi sull'elemento oggettivo dell'illecito contestato.	
	In particolare, la parte pubblica, che non ha posto in dubbio l'astratta possibilità dell'affidamento di beni in comodato, ha contestato la ritenuta violazione dell'art. 12 della legge n. 241/1990, disciplina ritenuta applicabile al contratto di comodato <i>de quo</i> , tesi originariamente avversata dalla difesa dei convenuti mediante il richiamo a pronunzia giurisprudenziale (CdS. sent. n. 6/2014) inerente alle concessioni di beni pubblici.	

In proposito, ritiene il Collegio (cfr: C. Conti, sez. controllo Sardegna, par. n. 4/2008), che, trattandosi di bene del patrimonio disponibile dell'Ente, nella specie si sia in presenza di un rapporto negoziale (peraltro, in ogni caso il Comune avrebbe dovuto assicurare un confronto concorrenziale, *lato sensu* inteso, ai fini dell'affidamento del bene).

Infatti, secondo ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, soltanto in presenza di beni demaniali o del patrimonio indisponibile si impone il ricorso a procedura di concessione di beni, nel mentre di norma il rapporto avente ad oggetto il godimento di bene immobile compreso nel patrimonio disponibile si qualifica in termini privatistici (*ex pluribus*: C.C., sez. III, 19 maggio 2000, n. 6482; C.C. sez. III, 22 giugno 2004, n. 11608; C.C., sez. III, 19 dicembre 2005, n. 27931, cfr. anche C.C. sez. V, 31 agosto 2007, n. 18345).

Analogamente, anche secondo il Consiglio di Stato, dalla natura patrimoniale disponibile del bene pubblico discende che l'attribuzione in godimento a soggetti terzi venga effettuata secondo le categorie negoziali di diritto comune (cfr. C.d.S., sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6265; C.d.S., sez. V, 16 maggio 2003, n. 1991).

Tanto premesso, non può che convenirsi con la tesi attorea della riconducibilità dell'affidamento, da parte di enti locali, di beni patrimoniali disponibili all'ambito applicativo dell'art. 12 della legge n. 241/1990 (di recente, Tar Sardegna, sent. n.

255/2017), che testualmente prevede (comma 1) che "La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi", prescrivendo altresì che (comma 2) "L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1".

Per giunta, il legislatore con l'art. 26 del decreto legislativo n. 33/2013, dopo aver ribadito e reso applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche il disposto dell'art. 12 della legge n.241/1990, ha espressamente imposto alle medesime di pubblicare i provvedimenti di attribuzione di vantaggi economici di valore superiore ad euro 1.000,00, prevedendo altresì che (comma 3) " La pubblicazione ai sensi del presente articolo costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti che dispongano concessioni e attribuzioni di importo complessivo superiore a mille euro nel corso dell'anno solare al medesimo beneficiario".

Orbene, nella specie, il bene era stato originariamente concesso a titolo oneroso, e lo stesso Comune aveva acquisito una perizia di stima nella quale il Responsabile dell'Ufficio Tecnico

	Comunale aveva calcolato in € 15.000,00 il canone annuo che	
	la Cooperativa "Nardacchione" avrebbe dovuto corrispondere	
	per l'uso dell'immobile comunale.	
	Emerge pertanto come la condotta tenuta dagli odierni	
	convenuti sia stata assunta in aperta violazione del disposto	
	della menzionata normativa.	
	Nè d'altra parte appaiono condivisibili le argomentazioni rese <i>ex</i>	
	<i>adverso</i> dai convenuti, fondate sulla necessità di mantenere la	
	destinazione dell'immobile (pena la perdita dei finanziamenti	
	concessi dalla Regione per la ristrutturazione dell'immobile) e di	
	assecondare la richiesta della Cooperativa (pena la mancata	
	perpetuazione del servizio), sia in quanto dette affermazioni non	
	risultano documentate (si fa riferimento ad una nota della	
	cooperativa n. 3568 del 30 ottobre 2014, non rinvenuta in atti),	
	sia e soprattutto perché la Cooperativa era comunque tenuta	
	all'espletamento del servizio in ragione dell'accreditamento	
	regionale.	
	Infatti, ad esito della richiamata ordinanza istruttoria n.	
	20/2019, è emerso che la cooperativa era beneficiaria di	
	accreditamento regionale relativamente alla struttura in	
	questione, con percezione di considerevoli finanziamenti,	
	cosicchè le ragioni tecnico-economiche addotte dalla difesa	
	appaiono <i>ictu oculi</i> infondate, realizzandosi, per converso, un	
	ulteriore arricchimento della cooperativa (evenienza segnalata	
	dalla stessa richiamata delibera n. 5/2015 della Corte dei conti,	

Sezione di Controllo per il Molise, che aveva espressamente prefigurato l'eventualità di una "indebita duplicazione di vantaggi" in favore della cooperativa), in danno del Comune, a fronte di un servizio già obbligatorio (stante l'avvenuto accreditamento) e finanziato dal servizio sanitario regionale, peraltro in maniera senz'altro congrua (per come emerso a seguito della riferita istruttoria).

[2] Quanto al riscontro del danno all'erario, l'analisi della fattispecie evidenzia come dalla menzionata plurima violazione di legge (mancata applicazione dell'art. 12 della legge sul procedimento amministrativo e quindi mancata pubblicazione dell'atto ex art. 26 del decreto legislativo n. 33/2013) è derivata l'inefficacia del comodato, cosicchè il Comune si è privato della disponibilità del bene in assenza dei relativi introiti, peraltro precedentemente percepiti a titolo di locazione e valutati dall'Ente stesso con perizia estimativa.

Infatti, come già accennato, il Comune, successivamente alla ristrutturazione dell'immobile (a seguito di eventi sismici), peraltro finanziata da contributi pubblici, aveva provveduto a stimare il bene (e quindi a determinarne il corretto canone locatizio), affidandolo a titolo oneroso proprio alla Cooperativa a responsabilità limitata Nardacchione.

Detto danno all'erario risulta dunque pari ai canoni locatizi non percepiti dall'Ente nel periodo (da gennaio a ottobre 2016) di uso del bene da parte della società cooperativa a responsabilità

limitata Nardacchione, ammontanti ad euro 12.500,00.

Nè d'altro canto risultano condivisibili le argomentazioni difensive che sostengono l'assenza di danno avuto riguardo, per un verso, all'accollo, da parte della cooperativa, delle spese di manutenzione (non documentate e anzi smentite ad esito dell'istruttoria; la difesa ha prodotto documentazione inerente a lavori svolti nel 2013), nonchè al fatto che comunque non si sarebbero attribuiti vantaggi ad un soggetto privato ma alla collettività.

A quest'ultimo proposito, tuttavia, pare appena il caso di ribadire, per un verso, che i medesimi vantaggi alla collettività (più precisamente, ai pazienti) sarebbero stati comunque realizzati dalla Cooperativa anche in regime di locazione, nonchè e soprattutto che la Cooperativa era beneficiaria, per l'espletamento del servizio, di accreditamento regionale, per come accertato in sede istruttoria, cosicchè avrebbe comunque dovuto assicurare alla collettività le riferite prestazioni assistenziali.

[3] Con riguardo all'elemento soggettivo dell'illecito, ritiene il Collegio che sia pienamente riscontrabile la gravità della colpa degli amministratori convenuti, innanzitutto avuto riguardo alla chiarezza e agevole conoscibilità delle norme violate.

Ma soprattutto, assume in proposito rilevanza significativa la circostanza che, proprio con riguardo alla fattispecie in esame e prima dell'adozione della contestata delibera di giunta n.

	180/2015, il Comune di Casacalenda aveva chiesto un parere	
	in merito alla possibilità di affidamento in comodato del bene in	
	questione alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per	
	il Molise, atto consultivo neppure richiamato nella contestata	
	delibera di giunta (ove pure si fa menzione dei diversi precedenti	
	contabili evocati dalla Sezione di controllo molisana).	
	Orbene, la Sezione di controllo del Molise, con deliberazione n.	
	1/2015, aveva sottolineato (pur dichiarando inammissibile il	
	parere) la piena applicabilità al comodato del disposto dell'art.	
	12 della legge n. 241/1990, ed aveva evidenziando che l'astratta	
	possibilità di concedere gratuitamente l'uso dell'immobile fosse	
	subordinata alla riscontrabilità di un interesse pubblico	
	equivalente o superiore a quello patrimoniale del Comune, oltre	
	che "...all'assenza di scopo di lucro dell'attività concretamente	
	svolta dal soggetto destinatario", da accertarsi in concreto.	
	Peraltro, la Sezione di controllo aveva precisato, con riguardo	
	alla fattispecie in esame, che "la particolare qualità di ente	
	accreditato istituzionale, rivestita dalla cooperativa sociale	
	ONLUS possibile destinataria dell'atto gestionale, deve portare	
	l'ente, ove ricorra al comodato d'uso gratuito, a porre particolare	
	attenzione al fine di evitare l'eventuale concretizzarsi di una	
	indebita duplicazione di vantaggi in favore della beneficiaria	
	stessa. Invero, l'accreditamento istituzionale della cooperativa,	
	ai sensi dell'art.17 della l.r. n. 18/2008, sull'intero immobile per	
	una struttura ad alta intensità terapeutico socio-riabilitativa,	

del quale il Comune istante fa espressa menzione nella richiesta di parere, potrebbe comportare in favore di essa l'assegnazione di contributi da parte della Regione per l'erogazione del servizio specifico". Pertanto, ha sottolineato la Sezione di controllo, "nell'adozione dell'atto prospettato occorrerà considerare che una tale eventualità potrebbe concretamente determinare il configurarsi di forme di indebito arricchimento in favore della cooperativa, la quale verrebbe a percepire la detta contribuzione e, al contempo, in virtù del comodato d'uso gratuito, disporrebbe già dell'intero immobile in assenza di proprie controprestazioni onerose (non potendo valere a tal fine l'accollo della manutenzione ordinaria e straordinaria)".

Orbene, trattandosi di atto concretamente posto in essere dalla giunta comunale (e dunque pur in assenza di pareri contrari dei responsabili dei servizi), ritiene il collegio che l'avvenuto previo rilascio di argomentato parere da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti relativo alla specifica fattispecie, in uno con il precedente affidamento a titolo oneroso e alla pregressa perizia di stima commissionata dal Comune, rendano gravemente inescusabile la condotta posta in essere dagli odierni convenuti.

In ragione delle suddette argomentazioni, il Collegio ritiene dunque sussistenti gli estremi dell'illecito amministrativo-contabile contestato e dunque di dover condannare i signori Michele Antonio Giambarba, Vito Biello e Michele Di Stefano a

	risarcire, a vantaggio del Comune di Casacalenda, il richiesto	
	danno di complessivi euro 12.500,00, da ripartirsi in parti	
	uguali (euro 4.166,66 a testa).	
	Per le ragioni già illustrate a proposito dell'elemento soggettivo	
	dell'illecito, il Collegio non ritiene sussistenti gli estremi per	
	l'applicazione del potere riduttivo del danno (ex art. 83 del R.D.	
	n. 2440/1923; art. 52 del R.D. n. 1214/1934, art. 19 DPR n.	
	3/1957).	
	Sulla suddetta somma dovrà altresì essere corrisposta la	
	rivalutazione monetaria, da calcolarsi sulla base degli indici	
	ISTAT con decorrenza dalle data di consumazione dell'illecito,	
	coincidenti con quelle del mancato introito dei canoni mensili	
	per l'uso dell'immobile, e sino alla data di deposito della	
	presente sentenza (Sezione giur. Puglia, sent. n. 324 del 2017;	
	Sezione giur. Veneto, sent. n. 71 del 2017).	
	Inoltre, sulla somma in tal modo rivalutata sono dovuti gli	
	interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino	
	all'effettivo soddisfo ai sensi dell'art. 1282, 1° comma, del codice	
	civile (Sezione Giur. Campania, sentt. n. 637 del 2016; n. 635	
	del 2016; n. 544 del 2016; n. 417 del 2016; n. 362 del 2016).	
	[7] Il regime giuridico delle spese di giudizio rimane influenzato	
	dal principio della soccombenza (art. 31 c.g.c ed art. 91 c.p.c.).	
	Esse vengono liquidate, in favore dello Stato, con nota a margine	
	del funzionario di segreteria.	
	P.Q.M.	

	La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Molise,	
	disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione,	
	definitivamente pronunciando, accoglie la domanda attorea e	
	per l'effetto condanna i signori M. A. G., V. B. e M. D. S. a	
	risarcire, a vantaggio del Comune di Casacalenda, il danno di	
	complessivi euro 12.500,00, da ripartirsi in parti uguali (euro	
	4.166,66 a testa).	
	Sulla detta somma dovrà altresì essere corrisposta la	
	rivalutazione monetaria, con decorrenza dalle date di	
	consumazione dell'illecito, coincidenti con quelle del mancato	
	introito dei canoni mensili per l'uso dell'immobile, e sino alla	
	data di deposito della presente sentenza.	
	Sulla somma in tal modo rivalutata sono altresì dovuti gli	Le spese di giudizio si
	interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino	liquidano in € 968,67
	all'effettivo soddisfo.	(novecentosessantotto/67)
		Il Responsabile della
		Segreteria
		F.to Maria Flora Pepe
	Le spese di giudizio, che seguono la soccombenza (art. 31 c.g.c.),	
	sono liquidate, in favore dello Stato, con nota a margine del	
	funzionario di segreteria.	
	Manda alla segreteria della Sezione per gli adempimenti di	
	competenza.	
	Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del giorno	
	17 ottobre 2019.	
	Il MAGISTRATO Estensore	IL PRESIDENTE
	f.to Dott. Natale Longo	f.to Dott. Tommaso Viciglione
	Depositata in segreteria il 16 dicembre 2019	
		31

