



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore delle Risorse Immobiliari

E p.c.

Al Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

OGGETTO: Sentenza n. 53/2109 Corte dei Conti Molise

Nel richiamare alcune delle precedenti note dello scrivente, riguardanti le modalità e procedure per l'affidamento di un bene pubblico e le relative responsabilità, nota prot. n. 86857 del 30.01.2020 (**allegata “A”**), nota prot. n. 1582013 del 18.11.2019 (**Allegato “B”**), nota prot.n. 748939 del 03.06.2019 (**Allegato”C”**), e nota prot. n. 142593 del 21.02.2019 (**Allegato “D”**), appare opportuno sottolineare che con la recente sentenza della Corte dei conti del Molise in oggetto segnata è stato condannato per danno erariale l'esecutivo di un Comune che, senza attenersi all'art. 12 della legge 241/1990, ha concesso in comodato gratuito un immobile in favore di una *onlus* per la gestione di un centro sociale per persone con problemi psichiatrici.

L'esecutivo avrebbe deciso l'affidamento dell'immobile di proprietà comunale *“senza la previa individuazione e pubblicazione dei criteri di individuazione del beneficiario”*.

La sentenza della Corte Molisana (**Allegato “E”**) risulta interessante poiché, oltre a ribadire i condivisi principi fissati dall'ordinamento ed i criteri elaborati dalla Giurisprudenza, ha svolto ulteriori puntualizzazioni.

In primo luogo, i Giudici contabili non hanno contestato la possibilità riconosciuta all'ente locale di affidare beni in comodato gratuito, bensì hanno contestato la violazione dell'art. 12 della legge 241/1990; quindi, hanno censurato modalità procedurali non ossequiose della legge.

Ma v' più: 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



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

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"*.

Emerge, pertanto, che condotte analoghe a quelle esposte nella sentenza *consideranda* sono da considerarsi censurabili poiché assunte in aperta violazione del disposto della menzionata normativa.

Quanto al riscontro del danno all'erario, l'analisi della fattispecie ha evidenziato 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.

Anche la Corte dei conti Lombardia (Corte dei conti Lombardia, n. 146/2019/PAR depositata il 17/4/2019) ha evidenziato che un Comune *"può sostenere le attività di soggetti terzi laddove le stesse rappresentino una modalità alternativa e mediata di erogazione del servizio pubblico, siano svolte nell'interesse della comunità e ritenute utili per la stessa - in attuazione, quindi, dell'articolo 118 Costituzione"*, a condizione, però, che sia dato accertare *"lo scrupoloso rispetto delle forme di trasparenza e di imparzialità, queste ultime presidiate dalla disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 241/1990 e all'articolo 26 del d.lgs. n. 33/2013"*.

La presente riveste carattere di direttiva.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt.20 e 21 del D. Lgs. n.82 del 07.03.2005



**COMUNE DI PALERMO**  
**AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI**  
**PATRIMONIO E PARTECIPATE**

Il Ragioniere Generale  
 Via Roma n.209 - 90133 PALERMO  
 ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
 Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Immobiliari  
*Dott.ssa D. Rimedio*

E p.c.

Al Sig. Assessore al Bilancio  
*Dott. R. D'Agostino*

Al Sig. Segretario Generale  
*Dott. A. Le Donne*

Al Collegio dei Revisori

Oggetto: Affidamento diretto di un bene pubblico e responsabilità.

In data 17.01.2020 viene pubblicato sul sito [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it) un interessante articolo di Maurizio Lucca relativo a **Questioni sull'affidamento diretto di un bene e responsabilità**.

L'articolo ritorna sull'importante questione della gestione ed assegnazione dei beni pubblici, la cui regola base può essere riassunta nei principi dell'evidenza pubblica e della necessaria redditività dei beni, nel pieno rispetto delle regole concorrenziali

Risulta evidente quindi l'illegittimità di un affidamento diretto di un bene pubblico, senza alcuna procedura selettiva, in aperta violazione dei principi generali dell'individuazione del contraente e la disciplina comunitaria della concorrenza, pubblicità e trasparenza <sup>(1)</sup>.

Principi espressamente sanciti dall'art. 4 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, così modificato dall'art. 5, comma 1, del D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, a mente del quale «*L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*

Dunque, la procedura aperta non può essere elusa in quanto le assegnazioni dirette di beni non garantiscono la potenziale partecipazione di più soggetti offerenti: il principio è valido sia per i contratti che determinino spesa a carico dell'erario, sia per quelli da cui derivino entrate <sup>(2)</sup>

Ne consegue che la concessione di un bene pubblico, in particolare se demaniale e in quantità limitata, anche mediante una locazione o un comodato gratuito, esige una procedura aperta, comparativa e sicuramente una giustificazione rafforzata (motivazione, *ex art.* 3 della Legge n. 241/1990) qualora l'Amministrazione intenda conferire un'utilità (gratuità), a nulla valendo eventuali giustificazioni di un interesse sociale dell'affidamento o l'esercizio di una volontà politica, né giustificandosi il riconoscimento di alcuna prelazione in favore di un'eventuale

<sup>(1)</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2816Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2016, n. 2816

<sup>(2)</sup> Cfr. T.A.R. Umbria, sez. I, 4 maggio 2012, n. 165; T.A.R. Basilicata, Potenza, sez. I, 6 aprile 2012, n. 165

precedente assegnatario <sup>(3)</sup>, specie quando vengono effettuati affidamenti diretti di beni potenzialmente idonei a produrre reddito <sup>(4)</sup>.

La violazione delle regole procedurali, l'assenza di pubblicità, il difetto di previa attività istruttoria di verifica della legittimazione del singolo richiedente, in aperta violazione all'art. 12 della Legge n. 241/1990, oltre che degli obblighi di pubblicazione (ex art. 26 del D.lgs. n. 33/2013) comporta quindi una responsabilità patrimoniale.

L'ipotesi di danno si aggrava poi in erariale in caso di concessione di beni a titolo gratuito, ossia comodato, per la mancata acquisizione dei canoni locatizi <sup>(5)</sup>.

Il mancato introito dei canoni locativi non integra un danno all'erario solo in presenza di norme regolamentari che stabiliscano la possibilità di concessione a titolo gratuito e conseguenti modalità e previo avviso pubblico, avendo cura di trasferire o precisare i costi della manutenzione ordinaria dei beni (da porre a carico del beneficiario) <sup>(6)</sup>.

In definitiva affinchè un bene pubblico possa essere dato in concessione ad uso gratuito per finalità pubbliche (sociali) è indispensabile effettuare una procedura concorsuale e giustificare – sotto il profilo della convenienza economica – il bilanciamento tra interesse pubblico e l'omessa riscossione di un canone, modificando l'assetto giuridico (uso) del bene.

Questo risulta coerente con l'assunto che la mancata riscossione delle entrate patrimoniali (di natura privatistica) appare incompatibile con il principio di valorizzazione del patrimonio immobiliare, dovendo i beni patrimoniali tendere all'incremento del valore economico delle dotazioni stesse, onde trarne una maggiore redditività finale, e al potenziamento delle entrate di natura non tributaria, ex art. 58 del D.L. n. 112/2008.

Pertanto appare logico, prima del suo affidamento mediante evidenza pubblica, perizziare il bene (qualsiasi sia la natura) ai fini dell'idoneità a generare reddito e verificare l'interesse pubblico alla sua destinazione; eventuali deroghe, al principio generale di redditività del bene pubblico, sono ammissibili nei casi in cui sia perseguito un effettivo interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello meramente economico, ovvero nei casi in cui non sia rinvenibile alcun scopo di lucro nell'attività concretamente svolta dal soggetto utilizzatore di tali beni <sup>(7)</sup>.

Pare giusto, allora, definire in via prioritaria la destinazione dei beni, e successivamente imporre una procedura aperta per la loro assegnazione mediante un regolamento che ne stabilisca le modalità di utilizzo (e le finalità), specie ove sia preminente l'utilità sociale e l'omissione della riscossione di un canone, pena la responsabilità erariale (specie quando si conduca all'eventuale rinuncia al credito) <sup>(8)</sup>.

Pertanto, a tutela dei preminenti interessi dell'erario comunale e alla valorizzazione del patrimonio comunale, si invita la funzione dirigenziale in indirizzo ad improntare la concessione in uso dei beni patrimoniali ai richiamati principi di evidenza e partecipazione, come peraltro invocato con note prot.n. 142593 del 21.02.2019 (All.2), prot. n. 700078 del 05.05.2019 (All.3) prot. n. 748939 del 03.06.2019 (All.4), avendo cura di interrompere le eventuali irregolarità in atto.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 82 del 07.03.2005

<sup>(3)</sup> Quest'ultima ipotesi si rammenta è stata oggetto di attenzione dello scrivente con nota prot. n. 1582013 del 18.11.2019 (All. 1).

<sup>(4)</sup> Cfr. Cass. Civ., SS.UU., sentenze n. 33365/2018 e n. 8586/2016

<sup>(5)</sup> Cfr. Corte Conti, sez. giur. Molise, 16 dicembre 2019, n. 53.

<sup>(6)</sup> Si rimanda al rispetto delle previsioni di cui agli art. 4, 5, e 18 del vigente Regolamento relativo alla gestione ed alienazione dei beni immobili di proprietà comunale

<sup>(7)</sup> Cfr. Corte Conti, sez. contr. Lazio, delibera 23 giugno 2014, n. 87; sez. contr. Veneto, delibera n. 716/2012/PAR; contr. Lombardia, delibera n. 172/2014/PAR

<sup>(8)</sup> Cfr. Corte Conti, sez. II App., 12 marzo 2019, n. 78, ove si sofferma sulla riscossione delle entrate patrimoniali che si pone come atto doveroso di recupero delle indispensabili risorse materiali necessarie a far fronte alla spesa pubblica (c.d. principio di indisponibilità dei crediti)

All. 1



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Immobiliari  
*Dott.ssa D. Rimedio*

E p.c.

Al Sig. Segretario Generale  
*Dott. A. Le Donne*

Al Sig. Assessore al Bilancio  
*Dott. R. D'Agostino*

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Oggetto: Affidamento concessioni pubbliche in scadenza. *Tar Lombardia, sez. IV Milano, sentenza n.2106/2019.*

Con la sentenza in commento, i giudici amministrativi ribadiscono il principio generale secondo il quale nelle concessioni di beni e servizi il cosiddetto diritto di insistenza del concessionario uscente è limitato al diritto di prelazione, e non al rinnovo.

La scelta del concessionario di un bene pubblico di rilevanza economica, secondo principi di diretta derivazione comunitaria, deve avvenire attraverso procedure concorsuali aperte al mercato (1), ammettendo un "diritto di prelazione" in capo al precedente gestore in relazione alla rilevanza pubblica dell'attività svolta: pertanto non sussiste in capo al titolare di una concessione alcun diritto al rinnovo della stessa alla scadenza, con conseguente necessità per il concedente di indizione di una pubblica gara dopo la scadenza stessa, ai fini della scelta del concessionario, (che può peraltro essere anche quello uscente).

Infatti, l'orientamento dottrinario prevalente, accolto anche in giurisprudenza, è che il diritto di insistenza si applica solo a parità di condizioni con gli altri privati che aspirano alla concessione.

Pertanto, il concessionario ha la facoltà di chiedere il rinnovo, ma laddove non sussistano specifiche situazioni sottoposte ad una disciplina *ad hoc* derogatoria, per prevalenti esigenze pubblicistiche, dei principi comunitari che impongono il confronto competitivo, la sua posizione non prevale su quella degli altri operatori del mercato.

Del resto, lo stesso concessionario uscente potrà partecipare alla nuova gara indetta dall'amministrazione per l'assegnazione del bene una volta maturata la scadenza della concessione di cui è titolare, o, comunque, una volta cessato il rapporto concessorio.

(1) Cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2018, n. 3588; della medesima sez. IV del T.A.R. Milano, 28 gennaio 2016, n. 187, *idem* sentenza n. 1233/2016, n. 1112/2018 e n. 275/2019.

Infine, appare cogente l'inserimento nel bando di gara, in caso di aggiudicazione, della clausola di regolarità tributaria, *"secondo cui l'aggiudicazione definitiva è subordinata alla verifica dell'insussistenza di pendenze economiche con il Comune, salvo il caso che le stesse siano già state definite in un piano di rateizzazione approvato ed opportunamente garantito"*.

Pertanto, si invita la Dirigente in indirizzo ad improntare ogni iniziativa volta alla concessione in uso di beni appartenenti al patrimonio comunale ai richiamati principi della giurisprudenza contabile e alle prescrizioni regolamentari vigenti, nel rispetto dei principi generali di trasparenza e partecipazione e sempre previa valutazione della convenienza economica.

**IL RAGIONIERE GENERALE**

Dott. Bohuslav Basile

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 82 del 07.03.2005

AU. 2



**COMUNE DI PALERMO**  
**AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E**  
**PATRIMONIO**

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO  
 ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
 Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il Relatore: *Funz. Amm.vo Dott.ssa Marcella Busà*

Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Immobiliari

Al Sig. Dirigente del Settore della Cittadinanza Solidale

Al Sig. Dirigente del Settore Cultura

E p.c. Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Prot. n. 142593 del 21-2-19

Oggetto: Concessione di un bene pubblico: obbligo di procedura ad evidenza pubblica.  
*Tar Molise, sentenza n. 38/19.*

L'esigenza di affermare l'operatività dei principi di evidenza pubblica anche con riferimento alle concessioni di beni pubblici si inserisce in una logica diretta a ricondurre l'attribuzione di tutte le fattispecie concesse al rispetto dei principi di matrice comunitaria di imparzialità e di trasparenza.

L'indizione di una procedura comparativa, al fine dell'individuazione del concessionario, costituisce un adempimento prescritto dalla normativa comunitaria e dalla legge di contabilità dello Stato: l'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente riguarda, dunque, anche la materia delle concessioni di beni pubblici, siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o dei Comuni<sup>(1)</sup>

Questi sono i principi ispiratori dei giudici della I Sezione del Tar Molise, che con la sentenza n. 38/2019, confermano l'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica, con idonea pubblicità preventiva, in caso di affidamento a terzi di beni pubblici suscettibili di produrre utilità economiche, anche perché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a privati (e persino ad enti pubblici) è subordinata dalla normativa dell'art. 12, l. 7 agosto 1990, n. 241, alla predeterminazione di criteri e modalità, cui le Amministrazioni si debbono attenere, sì da evitare ingiustificati privilegi o discriminazioni e per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e la parità di trattamento.<sup>(2)</sup>

In tal senso, con la citata pronuncia i giudici amministrativi richiamano quanto stabilito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 25 febbraio 2013, n. 5, secondo la quale la procedura competitiva è quella che meglio garantisce, in caso di assegnazione di concessioni di beni pubblici - in considerazione della scarsità della risorsa o quando risulti di fatto contingentata - tutti i contrapposti interessi in gioco, fra cui la libertà di iniziativa economica e l'effettiva

(1) Cosi, Tar Molise, sentenza n. 321/2018

(2) Cosi, Consiglio di Stato, sez. V, 23 maggio 2015, n. 1552.

concorrenza fra gli operatori economici. La mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico, introduce una barriera di ingresso al mercato, determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione e alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principi euro-unitari di concorrenza e libertà di stabilimento. È del tutto inconferente che il rapporto giuridico sia definito come comodato d'uso o con altro *nomen juris*, allorché si tratti della concessione d'uso o di gestione di un bene pubblico a privati.

La giurisprudenza amministrativa, a tal riguardo, richiama e condivide i principi espressi dalla Corte di Giustizia (non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza), riconoscendo agli stessi *"una portata generale che può adattarsi a ogni fattispecie che sia estranea all'immediato ambito applicativo delle direttive sugli appalti"* (cfr.: Cons. Stato, V, 23 marzo 2015, n. 1552).

Ha aggiunto il Tar che l'obbligo di espletare una procedura concorsuale sussiste anche nei casi in cui non siano state formulate preventivamente istanze di terzi per il conseguimento del bene pubblico, atteso che l'interesse all'utilità economica del rapporto concessorio potrebbe manifestarsi solo in seguito all'avvio di una procedura di evidenza pubblica.

Alla luce dell'impostazione concettuale che ravvisa alla base del rapporto di natura contrattuale tra concedente pubblico e concessionario privato un atto amministrativo di natura concessoria, si ritiene, in definitiva, che sussista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, trattandosi sia della materia di concessione di beni pubblici, *ex art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.* sia del procedimento di scelta del contraente della Pubblica amministrazione, *ex art. 133, comma 1, lett. d), punto 1), c.p.a.*

Orbene, reputando necessario allinearsi all'impostazione dettata dalla giurisprudenza amministrativa, si impone all'Amministrazione l'esigenza di una trasparente e funzionale gestione del proprio patrimonio immobiliare, dettata prioritariamente dal criterio di massimizzazione dei proventi e della *"messa a reddito"* dei beni patrimoniali, unitamente all'opportunità di incentivare i soggetti terzi al recupero e la valorizzazione degli immobili, considerando lo stato di generale degrado degli stessi.

Pur nondimeno, parte della giurisprudenza ha voluto dare un'interpretazione estensiva del principio di redditività dei beni pubblici, rilevando come gli enti locali non possano avere come unico obiettivo e criterio discrezionale quello dell'interesse economico in senso stretto, rientrando tra i fini istituzionali dell'ente anche quelli di utilità sociale, che portano all'agevolazione degli enti che operano senza scopi di lucro nel settore assistenziale, culturale e religioso.

In questo contesto si inserisce il principio delle deroghe (dalla riduzione dei canoni al comodato d'uso gratuito), ammesso *"ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo sfruttamento economico dei beni"*<sup>(3)</sup>.

Come non ha mancato di rilevare la giurisprudenza in varie occasioni, alle concessioni di beni pubblici di rilevanza economica, poiché idonee a fornire un'occasione di guadagno a soggetti operanti nel libero mercato, si devono applicare i principi discendenti dall'art. 12 della L. 241/1990, rubricato *"Provvedimenti attributivi di vantaggi economici"*, considerato che con la concessione di un bene a canone inferiore al prezzo di mercato o addirittura a canone gratuito si avrebbe un vantaggio economico per il concessionario.

Alla luce delle superiori considerazioni ed al fine di evitare qualsiasi ipotesi di danno patrimoniale, si richiama l'attenzione del Sig. Dirigente competente alla gestione del patrimonio immobiliare sull'eventuale opportunità di revisione del vigente regolamento comunale, con particolare riguardo ai seguenti punti

- Criteri di assegnazione (art. 4)
- Deroghe (art. 5)
- Determinazione del canone (art. 7)
- Riduzione del canone (art. 8)

<sup>(3)</sup> Così, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sent. n. 234/2013).

-Concessioni gratuite (art. 14)

-Canone di locazione e/o concessione (art. 16)

senza tralasciare l'opportunità di verificare le motivazioni per le quali le concessioni vengono rilasciate a titolo gratuito o a canone agevolato, anziché a valore di mercato, e ancor più quali siano i fini istituzionali del Comune a cui risponde il servizio offerto dall'ente e quale sia il pubblico servizio svolto o l'interesse pubblico garantito. A tale scopo si ricorda che l'interesse pubblico deve sussistere in ordine alle finalità dell'Amministrazione comunale e non semplicemente in ordine alle finalità del soggetto concessionario (art. 6- Uso Istituzionale).





All. 3



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Dirigente del Settore Risorse Immobiliari

Dott. Domenico Verona

E, p.c.

Al Sig. Assessore al Bilancio

Ing. R. D'Agostino

Al Sig. Segretario Generale

Dott. A. Le Donne

Prot. n. 700078 del 20/05/2019

Oggetto: Regolamento relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata - art. 5 - Deroghe.

L'art. 4 del Regolamento comunale relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 334 del. 17.09.2008 e tuttora vigente, regolamenta i criteri di assegnazione degli immobili oggetto del regolamento.

La normativa Nazionale e Regionale vigente è progettata al raggiungimento di più elevati livelli di efficienza in materia di gestione del patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, e nel contempo, tra l'altro, a valorizzare le libere forme associative e promuovere organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale.

Pertanto, si chiede, con ogni consentita urgenza, elenco dettagliato di tutti gli immobili di proprietà comunale assegnati in deroga all'art 4 del suddetto regolamento, con particolare attenzione agli immobili assegnati in forza al comma 1 dell'art. 5 - Deroghe - " *Si potrà derogare al suddetto criterio di assegnazione soltanto in quanto lo richiedano esigenze motivate di interesse pubblico, nei rapporti tra enti pubblici, o con riferimento a beni che non abbiano una rilevanza generale di mercato (aree intercluse, aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche da utilizzarsi temporaneamente nelle more di tale realizzazione, immobili di valore locativo inferiore a Euro 10.000,00 annui).*"

L'elenco dovrà contenere, oltre l'esatta individuazione dell'immobile e i dati identificativi completi dell'assegnatario, data di assegnazione e relativo atto di assegnazione con le motivazioni della deroga, importo canone annuo, pagamenti effettuati e modalità di pagamento, verbale stima del canone annuo.

Inoltre nel suddetto elenco, dovrà essere specificata la tipologia di attività svolta dall'Associazione e/o dall'Ente (assegnatario) all'interno dell'immobile stesso ed eventuali autorizzazioni e/o concessioni.

Il RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

AU. 4



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore delle Risorse Immobiliari

Dott. Domenico Verona

E, p.c.

Al Sig Segretario Generale

Dott. Antonino Le Donne

Prot. n. 748939 del 03.06.2019

Oggetto: Regolamento Comunale relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata - Proposta modifica.

Come noto, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 334 del 17/09/2008 è stato approvato il "Regolamento relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata".

Nella *subiecta materia*, è intervenuta l'approvazione del D. Lgs. n.117/2017, c.d. Codice del Terzo Settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, entrato in vigore il 3 agosto 2017 (GU n. 179 del 2/08/2017 - Suppl. Ordinario n. 43), con il quale si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti" configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la "coerenza giuridica, logica e sistematica" di tutte le componenti del Terzo settore al fine di "sostenere l'autonomia iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali.

Nel mese di agosto 2018, è stato adottato il D. Lgs. n. 105, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

E così, gli artt. 70 e 71 del Dlgs 117/2017 individuano i soggetti beneficiari ai quali è possibile, anche per gli enti locali, concedere beni immobili a titolo di

comodato o a canone ridotto, specificando che, anche in tali casi, si rende necessario percorrere procedure ad evidenza pubblica.

Per quanto sopra, la scrivente ritiene opportuno, che codesto Settore competente proponga una modifica al regolamento in oggetto indicato, con particolare attenzione agli articoli che riguardano la concessione di beni immobili comunali ad enti/associazioni del terzo settore.

A tal fine, torna utile ricordare che con la sentenza n. 78 del 12 marzo 2019 la Corte dei Conti - sezione II centrale di appello ha disposto che *"I contratti di locazione sono da considerare strumenti di incremento delle risorse pubbliche e, in tale ottica, devono essere improntati a criteri di stretta economicità (art. 1 l. n. 241/1990 e s.i.m.), con l'effetto che si dovrebbe garantire, da un lato, livelli ottimali di soddisfazione dell'interesse pubblico generale attraverso l'impiego di risorse proporzionate; dall'altro, il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione"*.

Questi principi possono soffrire eccezioni purché venga perseguito un interesse pubblico equivalente o superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo "sfruttamento" economico dei beni pubblici.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile





**COMUNE DI PALERMO**  
**AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI**  
**PATRIMONIO E PARTECIPATE**

**Il Ragioniere Generale**

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Immobiliari  
*Dott.ssa D. Rimedio*

E p.c.

Al Sig. Segretario Generale  
*Dott. A. Le Donne*

Al Sig. Assessore al Bilancio  
*Dott. R. D'Agostino*

Al Collegio dei Revisori dei Conti

Oggetto: Affidamento concessioni pubbliche in scadenza. *Tar Lombardia, sez. IV Milano, sentenza n.2106/2019.*

Con la sentenza in commento, i giudici amministrativi ribadiscono il principio generale secondo il quale nelle concessioni di beni e servizi il cosiddetto diritto di insistenza del concessionario uscente è limitato al diritto di prelazione, e non al rinnovo.

La scelta del concessionario di un bene pubblico di rilevanza economica, secondo principi di diretta derivazione comunitaria, deve avvenire attraverso procedure concorsuali aperte al mercato <sup>(1)</sup>, ammettendo un “*diritto di prelazione*” in capo al precedente gestore in relazione alla rilevanza pubblica dell’attività svolta: pertanto non sussiste in capo al titolare di una concessione alcun diritto al rinnovo della stessa alla scadenza, con conseguente necessità per il concedente di indizione di una pubblica gara dopo la scadenza stessa, ai fini della scelta del concessionario, (che può peraltro essere anche quello uscente).

Infatti, l’orientamento dottrinario prevalente, accolto anche in giurisprudenza, è che il diritto di insistenza si applica solo a parità di condizioni con gli altri privati che aspirano alla concessione.

Pertanto, il concessionario ha la facoltà di chiedere il rinnovo, ma laddove non sussistano specifiche situazioni sottoposte ad una *disciplina ad hoc* derogatoria, per prevalenti esigenze pubblicistiche, dei principi comunitari che impongono il confronto competitivo, la sua posizione non prevale su quella degli altri operatori del mercato.

Del resto, lo stesso concessionario uscente potrà partecipare alla nuova gara indetta dall’amministrazione per l’assegnazione del bene una volta maturata la scadenza della concessione di cui è titolare, o, comunque, una volta cessato il rapporto concessorio.

<sup>(1)</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 11 giugno 2018, n. 3588; della medesima sez. IV del T.A.R. Milano, 28 gennaio 2016, n. 187, *idem* sentenza n. 1233/2016, n. 1112/2018 e n. 275/2019.

Infine, appare cogente l'inserimento nel bando di gara, in caso di aggiudicazione, della clausola di regolarità tributaria, *"secondo cui l'aggiudicazione definitiva è subordinata alla verifica dell'insussistenza di pendenze economiche con il Comune, salvo il caso che le stesse siano già state definite in un piano di rateizzazione approvato ed opportunamente garantito"*.

Pertanto, si invita la Dirigente in indirizzo ad improntare ogni iniziativa volta alla concessione in uso di beni appartenenti al patrimonio comunale ai richiamati principi della giurisprudenza contabile e alle prescrizioni regolamentari vigenti, nel rispetto dei principi generali di trasparenza e partecipazione e sempre previa valutazione della convenienza economica.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt. 20 e 21 del D. Lgs. n. 82 del 07.03.2005



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Dirigente del Settore delle Risorse Immobiliari  
Dott. Domenico Verona

E, p.c.

Al Sig Segretario Generale  
Dott. Antonino Le Donne

Prot. n. 748939 del 03.06.2019

Oggetto: Regolamento Comunale relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata - Proposta modifica.

Come noto, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 334 del 17/09/2008 è stato approvato il *"Regolamento relativo alla gestione e alienazione dei beni immobili di proprietà comunale nonché alla locazione ed acquisto immobili di proprietà privata"*.

Nella *subiecta materia*, è intervenuta l'approvazione del D. Lgs. n.117/2017, c.d. Codice del Terzo Settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106, entrato in vigore il 3 agosto 2017 (GU n. 179 del 2/08/2017 - Suppl. Ordinario n. 43), con il quale si provvede al riordino e alla revisione organica della disciplina speciale e delle altre disposizioni vigenti relative agli enti del Terzo settore, compresa la disciplina tributaria applicabile a tali enti" configurandosi come uno strumento unitario in grado di garantire la "coerenza giuridica, logica e sistematica" di tutte le componenti del Terzo settore al fine di "sostenere l'autonomia iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona e valorizzando il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione dei principi costituzionali.

Nel mese di agosto 2018, è stato adottato il D. Lgs. n. 105, recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

E così, gli artt. 70 e 71 del Dlgs 117/2017 individuano i soggetti beneficiari ai quali è possibile, anche per gli enti locali, concedere beni immobili a titolo di

comodato o a canone ridotto, specificando che, anche in tali casi, si rende necessario percorrere procedure ad evidenza pubblica.

Per quanto sopra, la scrivente ritiene opportuno, che codesto Settore competente proponga una modifica al regolamento in oggetto indicato, con particolare attenzione agli articoli che riguardano la concessione di beni immobili comunali ad enti/associazioni del terzo settore.

A tal fine, torna utile ricordare che con la sentenza n. 78 del 12 marzo 2019 la Corte dei Conti - sezione II centrale di appello ha disposto che *"I contratti di locazione sono da considerare strumenti di incremento delle risorse pubbliche e, in tale ottica, devono essere improntati a criteri di stretta economicità (art. 1 l. n. 241/1990 e s.i.m.), con l'effetto che si dovrebbe garantire, da un lato, livelli ottimali di soddisfazione dell'interesse pubblico generale attraverso l'impiego di risorse proporzionate; dall'altro, il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione"*.

Questi principi possono soffrire eccezioni purché venga perseguito un interesse pubblico equivalente o superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo "sfruttamento" economico dei beni pubblici.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile





## COMUNE DI PALERMO

### AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il Relatore: *Funz. Amm.vo Dott.ssa Marcella Busà*

Al Sig. Dirigente del Settore Risorse Immobiliari

Al Sig. Dirigente del Settore della Cittadinanza Solidale

Al Sig Dirigente del Settore Cultura

E p.c

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Prot. n. 142593 del 21-2-19

Oggetto: Concessione di un bene pubblico: obbligo di procedura ad evidenza pubblica.  
*Tar Molise, sentenza n. 38/19.*

L'esigenza di affermare l'operatività dei principi di evidenza pubblica anche con riferimento alle concessioni di beni pubblici si inserisce in una logica diretta a ricondurre l'attribuzione di tutte le fattispecie concessorie al rispetto dei principi di matrice comunitaria di imparzialità e di trasparenza.

L'indizione di una procedura comparativa, al fine dell'individuazione del concessionario, costituisce un adempimento prescritto dalla normativa comunitaria e dalla legge di contabilità dello Stato: l'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente riguarda, dunque, anche la materia delle concessioni di beni pubblici, siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o dei Comuni<sup>(1)</sup>

Questi sono i principi ispiratori dei giudici della I Sezione del Tar Molise, che con la sentenza n. 38/2019, confermano l'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica, con idonea pubblicità preventiva, in caso di affidamento a terzi di beni pubblici suscettibili di produrre utilità economiche, anche perché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a privati (e persino ad enti pubblici) è subordinata dalla normativa dell'art. 12, l. 7 agosto 1990, n. 241, alla predeterminazione di criteri e modalità, cui le Amministrazioni si debbono attenere, sì da evitare ingiustificati privilegi o discriminazioni e per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa e la parità di trattamento.<sup>(2)</sup>

In tal senso, con la citata pronuncia i giudici amministrativi richiamano quanto stabilito dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 25 febbraio 2013, n. 5, secondo la quale la procedura competitiva è quella che meglio garantisce, in caso di assegnazione di concessioni di beni pubblici - in considerazione della scarsità della risorsa o quando risultati di fatto contingentata - tutti i contrapposti interessi in gioco, fra cui la libertà di iniziativa economica e l'effettiva

(1) Così, Tar Molise, sentenza n. 321/2018

(2) Così, Consiglio di Stato, sez. V, 23 maggio 2015, n. 1552.

concorrenza fra gli operatori economici. La mancanza di una procedura competitiva circa l'assegnazione di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico, introduce una barriera di ingresso al mercato, determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione e alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principi euro-unitari di concorrenza e libertà di stabilimento. È del tutto inconferente che il rapporto giuridico sia definito come comodato d'uso o con altro *nomen juris*, allorché si tratti della concessione d'uso o di gestione di un bene pubblico a privati.

La giurisprudenza amministrativa, a tal riguardo, richiama e condivide i principi espressi dalla Corte di Giustizia (non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza), riconoscendo agli stessi *"una portata generale che può adattarsi a ogni fattispecie che sia estranea all'immediato ambito applicativo delle direttive sugli appalti"* (cfr.: Cons. Stato, V, 23 marzo 2015, n. 1552).

Ha aggiunto il Tar che l'obbligo di espletare una procedura concorsuale sussiste anche nei casi in cui non siano state formulate preventivamente istanze di terzi per il conseguimento del bene pubblico, atteso che l'interesse all'utilità economica del rapporto concessorio potrebbe manifestarsi solo in seguito all'avvio di una procedura di evidenza pubblica.

Alla luce dell'impostazione concettuale che ravvisa alla base del rapporto di natura contrattuale tra concedente pubblico e concessionario privato un atto amministrativo di natura concessoria, si ritiene, in definitiva, che sussista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, trattandosi sia della materia di concessione di beni pubblici, *ex art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.*, sia del procedimento di scelta del contraente della Pubblica amministrazione, *ex art. 133, comma 1, lett. d), punto 1), c.p.a.*

Orbene, reputando necessario allinearsi all'impostazione dettata dalla giurisprudenza amministrativa, si impone all'Amministrazione l'esigenza di una trasparente e funzionale gestione del proprio patrimonio immobiliare, dettata prioritariamente dal criterio di massimizzazione dei proventi e della *"messa a reddito"* dei beni patrimoniali, unitamente all'opportunità di incentivare i soggetti terzi al recupero e la valorizzazione degli immobili, considerando lo stato di generale degrado degli stessi.

Pur nondimeno, parte della giurisprudenza ha voluto dare un'interpretazione estensiva del principio di redditività dei beni pubblici, rilevando come gli enti locali non possano avere come unico obiettivo e criterio discrezionale quello dell'interesse economico in senso stretto, rientrando tra i fini istituzionali dell'ente anche quelli di utilità sociale, che portano all'agevolazione degli enti che operano senza scopi di lucro nel settore assistenziale, culturale e religioso.

In questo contesto si inserisce il principio delle deroghe (dalla riduzione dei canoni al comodato d'uso gratuito), ammesso *"ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o addirittura superiore rispetto a quello che viene raggiunto mediante lo sfruttamento economico dei beni"*<sup>(3)</sup>.

Come non ha mancato di rilevare la giurisprudenza in varie occasioni, alle concessioni di beni pubblici di rilevanza economica, poiché idonee a fornire un'occasione di guadagno a soggetti operanti nel libero mercato, si devono applicare i principi discendenti dall'art. 12 della L. 241/1990, rubricato *"Provvedimenti attributivi di vantaggi economici"*, considerato che con la concessione di un bene a canone inferiore al prezzo di mercato o addirittura a canone gratuito si avrebbe un vantaggio economico per il concessionario.

Alla luce delle superiori considerazioni ed al fine di evitare qualsiasi ipotesi di danno patrimoniale, si richiama l'attenzione del Sig. Dirigente competente alla gestione del patrimonio immobiliare sull'eventuale opportunità di revisione del vigente regolamento comunale, con particolare riguardo ai seguenti punti

- Criteri di assegnazione (art. 4)
- Deroghe (art. 5)
- Determinazione del canone (art. 7)
- Riduzione del canone (art. 8)

<sup>(3)</sup> Così, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 1/2015/PAR e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sent. n. 234/2013).

-Concessioni gratuite (art. 14)

-Canone di locazione e/o concessione (art. 16)

senza tralasciare l'opportunità di verificare le motivazioni per le quali le concessioni vengono rilasciate a titolo gratuito o a canone agevolato, anziché a valore di mercato, e ancor più quali siano i fini istituzionali del Comune a cui risponde il servizio offerto dall'ente e quale sia il pubblico servizio svolto o l'interesse pubblico garantito. A tale scopo si ricorda che l'interesse pubblico deve sussistere in ordine alle finalità dell'Amministrazione comunale e non semplicemente in ordine alle finalità del soggetto concessionario (art. 6- Uso Istituzionale).







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 *notitia damni*, l'Organo requirente riferisce di avere appreso della vicenda da un esposto, corredata da

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 alcun onere accessorio””.

Riferisce ancora la Procura che, a seguito di propria sollecitazione in ordine al rispetto della disciplina in vigore, il

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 *degli artt. 26 e s., del d.lgs. 33/2013*”.

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:

*“1. 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 ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni precedenti. nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti. dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi”.*

*“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”.*

La Procura regionale ha altresì evidenziato che detta individuazione di criteri deve avvenire, per le amministrazioni

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 delle 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 pronunziata 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 "*non può farsi dipendere dall'esistenza, o meno, di una forma di previsione regolamentare*" 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 "*un'ipotesi di danno erariale determinata dalla mancata (presunta) predeterminazione e pubblicazione di cui all'art. 12 L n. 241/1990*";
- e) che la norma (in tesi) violata "*non contiene una chiara ed*

*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 "*La concessione a titolo gratuito di un bene appartenente al patrimonio disponibile dell'ente è possibile e, a volte necessaria, per la realizzazione di un interesse pubblico preminente*", nella specie, la cura e l'ospitalità dei degenti.

La difesa ha infatti sostenuto che la concessione in comodato "*è stata disposta per evitare che la cooperativa Nardacchione smettesse di esercitare il servizio preposto, ovvero al fine di evitare di perdere i finanziamenti regionali*" (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 reintrodotto 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 comproverebbe l'*utilitas* 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 perseguitate (semmi, 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, nonchè 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 *contrattuale per l'acquisto di prestazioni di assistenza sociosanitaria residenziale e semiresidenziale a carattere terapeutico-socio-riabilitativo*, 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 accettare 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 accettare 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....”.

Peraltro, 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 puntuale 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 *notitia damni* 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 *de quo*, 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 attorella 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 precedenti, 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 *ex adverso* 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 *ictu oculi* 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 locativo), 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'accordo, 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'accordo 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, disattessa 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 interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo.

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

Le spese di giudizio si liquidano in € 968,67 (novecentosessantotto/67)  
Il Responsabile della Segreteria  
F.to Maria Flora Pepe

Il Responsabile della Segreteria

F.to Maria Flora Pepe