



**Sentenza n. 102/2025**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

## LA CORTE DEI CONTI

**SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA**

composta dai seguenti magistrati:

Domenico Guzzi

Presidente

Gianpiero D'Alia

Consigliere (Relatore)

Carlo Efisio Marré Brunenghi

## Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 23908** del registro di Segreteria,

promosso

da

**PROCURA REGIONALE DELLA CORTE DEI CONTI PRESSO LA SEZIONE**

**GIURISDIZIONALE PER LA CALABRIA**, domiciliata in Catanzaro, Via Ed-

mondo Buccarelli n. 28, p.e.c.: [calabria.procura@corteconticert.it](mailto:calabria.procura@corteconticert.it);

- attore -

**nei confronti di**

**PIGNANELLI LUIGI FRANCESCO**, nato a San Giovanni in Fiore il 3 novem-

bre 1955 ed ivi residente in via Roma n. 382 (cod. fisc.:

PGNLFR55S03H919B), rappresentato e difeso, come da procura in atti,

dall'avv. Giuseppe Carratelli (cod. fisc.: CRRGPP88T07D086), elettivamente

domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Cosenza, via Sabotino n. 55,

p.e.c.: [giuseppecarratelli@pec.studiolegalecarratelli.it](mailto:giuseppecarratelli@pec.studiolegalecarratelli.it)

**- convenuto -**

|  |                                                                                       |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                       |  |
|  | Esaminati gli atti e i documenti del giudizio;                                        |  |
|  | nell'udienza pubblica del 15 aprile 2025, udita la relazione del giudice rela-        |  |
|  | tore, Cons. Gianpiero D'Alia, uditi il Pubblico Ministero, nella persona del          |  |
|  | V.P.G. dott. Giovanni Di Pietro, e l'avv. Giuseppe Carratelli, per il convenuto,      |  |
|  | che hanno concluso come da verbale di udienza.                                        |  |
|  | <b>SVOLGIMENTO DEL PROCESSO</b>                                                       |  |
|  | <b>1.</b> Con atto di citazione, depositato il 25 gennaio 2024, la Procura presso     |  |
|  | questa Sezione giurisdizionale ha esercitato l'azione di responsabilità ammi-         |  |
|  | nistrativa nei confronti del signor Luigi Francesco Pignanelli per un presunto        |  |
|  | danno erariale pari a complessivi euro 7.923.608,00 o, in via subordinata,            |  |
|  | pari a complessivi euro 3.125.384,16, ovvero pari alla somma che risulterà            |  |
|  | di giustizia, da risarcire all'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, oltre a      |  |
|  | accessori di legge e spese di giustizia.                                              |  |
|  | <b>2.</b> L'azione di responsabilità muove dalla segnalazione di danno erariale della |  |
|  | Guardia di Finanza - Compagnia di Cosenza del 3 novembre 2021, con la                 |  |
|  | quale sono stati rendicontati gli esiti di un'attività di indagine avente ad og-      |  |
|  | getto la gestione del patrimonio immobiliare dell'ASP di Cosenza, con parti-          |  |
|  | colare riguardo all'applicazione dell'art. 1, comma 388, della legge n.               |  |
|  | 147/2013.                                                                             |  |
|  | <b>2.1.</b> Secondo l'organo requirente, l'indagine della Guardia di Finanza          |  |
|  | avrebbe consentito di accertare che l'ASP di Cosenza ha avviato il procedi-           |  |
|  | mento per il rilascio del nulla osta per gli immobili per i quali il contratto di     |  |
|  | locazione risultava scaduto o in fase di scadenza; che l'Agenzia del demanio          |  |
|  | ha rilevato numerose incongruenze nella gestione delle locazioni passive, re-         |  |
|  | lative alla omessa indicazione della scadenza dei contratti, alla mancata             |  |
|  | 2                                                                                     |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | trasmissione dei documenti contrattuali, all'omessa indicazione degli identi-       |  |
|  | ficativi catastali, alla mancata indicazione delle superfici coperte e scoperte;    |  |
|  | che l'Agenzia del demanio ha chiesto numerose integrazioni documentali              |  |
|  | senza ottenere alcun riscontro da parte dell'ASP di Cosenza, tranne che per         |  |
|  | i fascicoli relativi a dieci immobili e per un ulteriore fascicolo per il quale è   |  |
|  | stato rilasciato il nulla osta. Inoltre, con riguardo all'elenco degli immobili in  |  |
|  | locazione, trasmesso dalla Guardia di Finanza, l'ASP di Cosenza ha esibito          |  |
|  | complessivamente 107 fascicoli, dall'esame dei quali è emersa una sostan-           |  |
|  | ziale disorganizzazione amministrativa; per alcuni immobili, non è stata nelle      |  |
|  | condizioni di esibire i contratti di locazione; per numerosi altri immobili, ha     |  |
|  | esibito contratti di locazione che risalgono ad un periodo temporale ricom-         |  |
|  | preso tra il 1980 e il 1999; per altri immobili, ha esibito il medesimo contratto   |  |
|  | di locazione; per alcuni contratti è stato proseguito il rapporto di locazione      |  |
|  | pur in presenza della comunicazione del diniego di nulla osta; in altri casi,       |  |
|  | sono stati rinvenuti mandati di pagamento cumulativi in assenza della ripar-        |  |
|  | tizione dei costi per immobile; per altri numerosissimi immobili non sono           |  |
|  | stati esibiti tutti i mandati di pagamento; in altri casi ancora, i mandati di      |  |
|  | pagamento risultano intestati a soggetti diversi dai proprietari degli immobili;    |  |
|  | in ulteriori casi, i mandati di pagamento sono stati emessi solo nei confronti      |  |
|  | di alcuni dei proprietari.                                                          |  |
|  | <b>2.2.</b> Il Procuratore regionale ha aggiunto che, in ragione degli accertamenti |  |
|  | eseguiti dall'organo investigativo e in relazione ai contratti di locazione esi-    |  |
|  | biti, non è stata data applicazione all'art. 3, quarto comma, della legge n.        |  |
|  | 135/2012, il quale imponeva alle amministrazioni la riduzione del 15%               |  |
|  | dell'importo dei contratti di locazione passiva scaduti o rinnovati dopo            |  |
|  | 3                                                                                   |  |

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | l'entrata in vigore della medesima disposizione legislativa. Peraltro, un suc-          |  |
|  | cessivo intervento legislativo (art. 1, commi 616 – 620, della legge n.                 |  |
|  | 160/2019) ha stabilito che le pubbliche amministrazioni dovessero valutare,             |  |
|  | insieme all'Agenzia del demanio, la rinegoziazione dei contratti di locazione           |  |
|  | passiva, con la previsione di un canone commisurato al valore minimo loca-              |  |
|  | tivo fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare, ribassato del 15%.              |  |
|  | <b>2.3.</b> Pertanto, l'attività investigativa avrebbe consentito di accertare che, con |  |
|  | riguardo ai fascicoli esaminati, solo per un immobile risulta rilasciato il pre-        |  |
|  | scritto nulla osta al rinnovo del contratto di locazione da parte dell'Agenzia          |  |
|  | del demanio, mentre, per tutti gli altri, il nulla osta non risulta concesso.           |  |
|  | Inoltre, sarebbe stato accertato che l'Agenzia del demanio ha opposto il di-            |  |
|  | niego al rinnovo di alcuni contratti o ha chiesto integrazioni documentali              |  |
|  | senza ottenere alcun riscontro dall'ASP di Cosenza.                                     |  |
|  | <b>2.4.</b> L'attore pubblico ha, quindi, concluso che, secondo l'organo investiga-     |  |
|  | tivo, ai sensi dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147/2013, i contratti di          |  |
|  | locazione passiva, rinnovati dalle pubbliche amministrazioni in assenza del             |  |
|  | nulla osta dell'Agenzia del demanio, devono essere considerati nulli, con la            |  |
|  | conseguente quantificazione del pregiudizio patrimoniale arrecato al pub-               |  |
|  | blico erario nell'importo corrispondente a tutti i canoni di locazione versati          |  |
|  | dall'azienda sanitaria nel periodo in esame.                                            |  |
|  | <b>3.</b> Con invito a dedurre, notificato al convenuto il 2 ottobre 2023, ai sensi     |  |
|  | dell'art. 140 c.p.c., il Procuratore regionale ha contestato al signor Pignanelli       |  |
|  | la presunta responsabilità del danno patrimoniale some sopra descritto. Alla            |  |
|  | preliminare contestazione di responsabilità hanno fatto seguito le deduzioni            |  |
|  | difensive con richiesta di audizione personale dell'incolpato, che si è tenuta          |  |
|  | 4                                                                                       |  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | il 28 novembre 2023.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |
|  | <b>4.</b> L'organo requirente ha ritenuto che le argomentazioni difensive formulate dal convenuto nella fase di preliminare contestazione della responsabilità, sia con le deduzioni difensive che in sede di audizione personale, non fossero idonee a superare gli addebiti contestati.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |
|  | <b>4.1.</b> Infatti, secondo l'attore pubblico, sussiste il danno erariale, derivante dalle gravi omissioni riscontrate nella gestione delle locazioni passive dell'azienda sanitaria, consistente nell'intero ammontare dei canoni corrisposti nel periodo 1° ottobre 2018 – 31 dicembre 2021 per i contratti di locazione per i quali è stata trasmessa la documentazione all'Agenzia del demanio, ai fini dell'accertamento della esistenza di immobili demaniali disponibili ovvero della valutazione della congruità dei canoni, senza avere svolto nei termini di legge i necessari controlli che avrebbero potuto consentire la scelta amministrativa più idonea e conveniente nell'interesse dell'amministrazione. Pertanto, in via principale, il danno deve essere commisurato all'ammontare complessivo dei canoni di locazione corrisposti nel quinquennio antecedente alla notifica dell'invito a dedurre, pari al complessivo importo di euro 7.923.608,00. |  |
|  | <b>4.2.</b> In via subordinata, il Procuratore regionale ha affermato che il danno può essere rivisto in una accezione più restrittiva, con riguardo al pregiudizio riferito al mantenimento e/o al rinnovo di quei contratti di locazione per i quali l'Agenzia del demanio ha espresso il proprio diniego alla concessione del nulla osta, ritenendo i canoni proposti non in linea con i prezzi medi di mercato. In tal caso, il danno patrimoniale arrecato all'ASP di Cosenza a tale titolo sarebbe pari all'importo complessivo di euro 1.199.843,34, pari                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |
|  | 5                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | all'ammontare dei canoni corrisposti nel triennio 2019 – 2021, con specifico            |  |
|  | riguardo ai rapporti contrattuali indicati nella informativa della Guardia di           |  |
|  | Finanza ai numeri 12, 30, 33, 34, 35, 36, 44, 45, 66 e 67.                              |  |
|  | <b>4.2.</b> A tale posta di danno, deve essere cumulata quella derivante dal man-       |  |
|  | tenimento e/o dal rinnovo di quei rapporti per i quali è stata accertata la             |  |
|  | mancanza di un contratto scritto di locazione. È, infatti, noto che i contratti         |  |
|  | delle pubbliche amministrazioni devono avere la forma scritta <i>ad substan-</i>        |  |
|  | <i>tiam</i> . Ne deriva che i rapporti assunti in assenza di tale requisito sono giuri- |  |
|  | dicamente inesistenti. A tale fattispecie di illecito erariale sono, pertanto, ri-      |  |
|  | conducibili i contratti indicati dalla informativa della Guardia di Finanza ai          |  |
|  | numeri 14, 40, 55, 75 e 76, per i quali l'ASP di Cosenza ha assunto la loca-            |  |
|  | zione degli immobili in assenza della sottoscrizione del necessario contratto.          |  |
|  | Tali rapporti configurano una ulteriore fattispecie di illecito erariale, impu-         |  |
|  | tabile al convenuto, il cui pregiudizio economico è da individuare nei canoni           |  |
|  | corrisposti nel triennio 2019 – 2021, per l'importo complessivo di euro                 |  |
|  | 124.191,82.                                                                             |  |
|  | <b>4.3.</b> A tali poste di danno deve aggiungersi quella ulteriore derivante dalla     |  |
|  | mancata riduzione dei canoni di locazione imposta dalla legge n. 135/2012               |  |
|  | e dalla legge n. 160/2019. La mancata riduzione dei corrispettivi relativi ai           |  |
|  | canoni di locazione, nel triennio 2019 – 2021, ha, infatti, causato un danno            |  |
|  | erariale pari ad euro 1.188.541,00, per la mancata applicazione della legge             |  |
|  | n. 135/2012, al quale deve essere aggiunto quello derivante dalla mancata               |  |
|  | applicazione, nel biennio 2020 – 2021, della legge n. 160/2019. In forza di             |  |
|  | tale ultima disposizione, infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2020, le ammini-          |  |
|  | strazioni pubbliche dovevano avviare, d'intesa con l'Agenzia del demanio,               |  |
|  | 6                                                                                       |  |

|  |                                                                                       |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                       |  |
|  | una rinegoziazione dei canoni delle locazioni passive, sulla base della indivi-       |  |
|  | duazione del valore minimo locativo come quantificato dall'osservatorio del           |  |
|  | mercato immobiliare, ridotto di un ulteriore 15%. Ne deriva che la mancata            |  |
|  | riduzione dei canoni di locazione, in esecuzione delle leggi nn. 135/2012 e           |  |
|  | 160/2019, ha causato un danno patrimoniale all'ASP di Cosenza pari all'im-            |  |
|  | porto complessivo di euro 1.801.249,00.                                               |  |
|  | <b>4.4.</b> Pertanto, l'attore pubblico ha concluso che il danno da risarcire, in via |  |
|  | principale, è pari ad euro 7.923.608,00, quale pregiudizio conseguente                |  |
|  | all'esborso complessivo dei corrispettivi elargiti nell'ultimo quinquennio per        |  |
|  | le locazioni passive, in ragione della <i>mala gestio</i> complessiva del patrimonio  |  |
|  | immobiliare, e, in via subordinata, è pari ad euro 3.125.384,16, se si consi-         |  |
|  | derano foriere di danno erariale solo alcune condotte del convenuto, come             |  |
|  | sopra meglio descritte.                                                               |  |
|  | <b>4.5.</b> Nella prospettazione attorea, il danno patrimoniale arrecato all'ASP di   |  |
|  | Cosenza, indipendentemente dai criteri di quantificazione, è obiettivamente           |  |
|  | riconducibile ad una condotta illecita che consiste nella violazione degli ob-        |  |
|  | blighi da ritenere esigibili dal convenuto, quale dirigente preposto alla ge-         |  |
|  | stione della unità organizzativa, considerata la evidente violazione di diverse       |  |
|  | disposizioni normative e la incuria e la negligenza dimostrata nella gestione         |  |
|  | delle procedure riferite alle locazioni passive in contestazione. A detta dell'at-    |  |
|  | tore pubblico, infatti, l'attività di indagine avrebbe fatto emergere specifiche      |  |
|  | condotte foriere di danno erariale imputabili al responsabile della unità or-         |  |
|  | ganizzativa preposta alla gestione del patrimonio dell'ASP di Cosenza (diret-         |  |
|  | tore dell'Unità operativa complessa Gestione tecnico-patrimoniale e respon-           |  |
|  | sabile dell'Unità operativa semplice Patrimonio). In particolare, la Guardia di       |  |
|  | 7                                                                                     |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | Finanza ha accertato, per i contratti oggetto di contestazione, che l’ASP di        |  |
|  | Cosenza ha trasmesso le apposite schede all’Agenzia del demanio per il pre-         |  |
|  | scritto nulla osta; che, tuttavia, l’azienda sanitaria ha consentito la prosecu-    |  |
|  | zione dei rapporti contrattuali già in essere in carenza del nulla osta, peraltro   |  |
|  | subordinato alla verifica dell’esistenza o meno di immobili demaniali dispo-        |  |
|  | nibili alla stima della congruità dei canoni di locazione; che il mancato com-      |  |
|  | pletamento della procedura imposta dalla legge n. 147/2013, avviata tardi-          |  |
|  | vamente dall’azienda sanitaria solo nel 2018, e a distanza di sei anni dall’en-     |  |
|  | trata in vigore dell’art. 3 della legge n. 135/2012, non ha consentito all’am-      |  |
|  | ministrazione pubblica di verificare la possibilità di utilizzare immobili de-      |  |
|  | maniali o, in ogni caso, di poter accertare che la determinazione del prezzo        |  |
|  | risultasse in linea con i prezzi medi di mercato.                                   |  |
|  | <b>4.6.</b> Il Procuratore regionale ha aggiunto che l’assenza in archivio dei con- |  |
|  | tratti relativi alla regolamentazione della locazione di alcuni immobili (indi-     |  |
|  | cati nella informativa della Guardia di Finanza con i numeri 14, 40, 55, 75 e       |  |
|  | 76), la circostanza che alcuni contratti risultavano datati e, comunque, in         |  |
|  | essere in assenza di rinnovo, il disordine della contabilità relativa ai paga-      |  |
|  | menti, confermano la responsabilità dell’odierno convenuto, per i fatti sopra       |  |
|  | descritti, quale responsabile dell’Unità organizzativa complessa “Gestione          |  |
|  | Tecnico Patrimoniale” e dell’Unità organizzativa semplice “Patrimonio”              |  |
|  | dell’ASP di Cosenza.                                                                |  |
|  | <b>4.7.</b> Pertanto, il convenuto, legato all’azienda sanitaria da un rapporto di  |  |
|  | servizio quale dirigente apicale, avrebbe omesso di dare applicazione alla già      |  |
|  | menzionata normativa di settore, malgrado la conoscenza delle specifiche            |  |
|  | previsioni normative risultante dall’avvio delle procedure relative ai rinnovi      |  |
|  | 8                                                                                   |  |

|  |                                                                                            |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                            |  |
|  | contrattuali con la trasmissione della documentazione all'Agenzia del dema-                |  |
|  | nio. In particolare, secondo l'attore pubblico, la condotta illecita del conve-            |  |
|  | nuto sarebbe ascrivibile alla <i>“rilevata mancanza di ogni più utile iniziativa</i>       |  |
|  | <i>volta a favorire una gestione dei rapporti di locazione passiva improntata a</i>        |  |
|  | <i>criteri di economicità e buon andamento della pubblica amministrazione”</i> con-        |  |
|  | cretizzatasi nella <i>“omessa adozione di opportuni interventi – obbligatori ex lege</i>   |  |
|  | <i>– di razionalizzazione e di contenimento dei costi di locazione”</i> . Inoltre, il con- |  |
|  | venuto avrebbe omesso di effettuare la preventiva e puntuale ricognizione dei              |  |
|  | rapporti in essere e degli immobili condotti in locazione nelle diverse aree               |  |
|  | territoriali dell'ASP di Cosenza, avrebbe dovuto verificare, prima di procedere            |  |
|  | al rinnovo dei contratti di locazione, la congruità del prezzo e la possibilità di         |  |
|  | soluzioni alternative più vantaggiose per l'amministrazione, avrebbe dovuto                |  |
|  | tempestivamente trasmettere all'Agenzia del demanio la documentazione per                  |  |
|  | il rilascio del prescritto nulla osta, con la preventiva calendarizzazione delle           |  |
|  | varie scadenze contrattuali, al fine di assicurare che il già menzionato nulla             |  |
|  | osta potesse intervenire almeno sessanta giorni prima della data entro la                  |  |
|  | quale l'amministrazione locataria poteva esercitare il diritto di recesso dal              |  |
|  | contratto in corso. A detta del Procuratore regionale, infatti, <i>“Gli accertamenti</i>   |  |
|  | <i>eseguiti hanno così dimostrato che, con riferimento a tutti i rapporti di locazione</i> |  |
|  | <i>passiva, l'ASP ha omesso la necessaria azione di verifica e di controllo sui</i>        |  |
|  | <i>rapporti esistenti e non ha svolto quelle azioni necessarie per garantire il ri-</i>    |  |
|  | <i>corso a soluzioni improntate al rispetto dei principi di concorrenza tra i diversi</i>  |  |
|  | <i>operatori privati e alla determinazione dei canoni dovuti nel rispetto dei para-</i>    |  |
|  | <i>metri di congruità richiesti per non pregiudicare l'interesse pubblico.”</i> e, con     |  |
|  | specifico riguardo ai contratti di locazione passiva per i quali l'Agenzia del             |  |
|  | 9                                                                                          |  |

|  |                                                                                               |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                               |  |
|  | demanio ha negato in forma espressa il nulla osta, perché il corrispettivo                    |  |
|  | proposto non risultava in linea con i prezzi di mercato, <i>“Il diniego del nulla</i>         |  |
|  | <i>osta al rinnovo dei contratti avrebbe dovuto comportare ex lege il recesso dai</i>         |  |
|  | <i>contratti in essere e l’impossibilità di continuare a fruire degli immobili.”</i> men-     |  |
|  | tre, come risulta dalle evidenze investigative, tali contratti sono stati mante-              |  |
|  | nuti in essere. Al riguardo, ha aggiunto che <i>“per tali rapporti il mancato re-</i>         |  |
|  | <i>cesso dai contratti implica una specifica responsabilità anche nell’ipotesi nella</i>      |  |
|  | <i>quale il diniego del nulla osta da parte dell’Agenzia del demanio fosse interve-</i>       |  |
|  | <i>nuto in un momento nel quale non risultava più attuale il potere di esercizio</i>          |  |
|  | <i>del diritto di recesso in quanto il contratto risultava già rinnovato per effetto</i>      |  |
|  | <i>delle specifiche previsioni contrattuali.”</i> , sicché <i>“Al mancato recesso da tali</i> |  |
|  | <i>contratti consegue che i corrispettivi versati alle controparti sono stati erogati</i>     |  |
|  | <i>in violazione di specifiche disposizioni normative e, in quanto tali, costituiscono</i>    |  |
|  | <i>un danno erariale da imputarsi al convenuto preposto quale dirigente della</i>             |  |
|  | <i>competente unità organizzativa dell’Azienda sanitaria.”</i> . Una siffatta condotta        |  |
|  | omissiva è stata parimenti contestata al convenuto con riguardo alle loca-                    |  |
|  | zioni passive per le quali è stata accertata la mancanza di contratti stipulati               |  |
|  | in forma scritta, avendo il signor Pignanelli consentito il mantenimento in                   |  |
|  | vita di tali contratti, senza avere, comunque, subordinato la permanenza de-                  |  |
|  | gli stessi alla sottoscrizione dei necessari contratti <i>“previa verifica dei corri-</i>     |  |
|  | <i>spettivi da riconoscere ai proprietari degli immobili.”</i> . Infine, il Procuratore re-   |  |
|  | gionale, come si è già detto, ha contestato al convenuto l’omessa applicazione                |  |
|  | della disciplina introdotta dalle leggi nn. 135/2012 e 160/2019 che impo-                     |  |
|  | neva la riduzione dei canoni di locazione.                                                    |  |
|  | <b>4.8.</b> Sussiste, inoltre, il nesso di causalità tra le condotte illecite sopra           |  |
|  | 10                                                                                            |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | descritte e il danno erariale contestato, posto che tale pregiudizio è da rite-      |  |
|  | nersi correlato all'inosservanza dei doveri di servizio propri dei dirigenti e       |  |
|  | responsabili della specifica unità organizzativa preposta a gestire i contratti      |  |
|  | di locazione degli immobili usati dall'ASP, come individuati dalla delibera-         |  |
|  | zione n. 1619 del 16 agosto 2017, con la quale è stato approvato l'atto azien-       |  |
|  | dale. Infatti, l'Unità organizzativa complessa preposta alla gestione dei rap-       |  |
|  | porti contrattuali in esame è stata diretta dal convenuto dal 16 giugno 2018         |  |
|  | al 30 giugno 2019 e, nei residui periodi di rilevanza ai fini della contestazione    |  |
|  | erariale, e cioè con riferimento all'ultimo quinquennio, il convenuto Pigna-         |  |
|  | nelli, in assenza della nomina di un dirigente di detto ufficio, risulta essere      |  |
|  | stato preposto all'Unità organizzativa semplice, come risulta dalle indagini         |  |
|  | della Guardia di Finanza.                                                            |  |
|  | <b>4.9.</b> L'attore pubblico ha aggiunto che le condotte contestabili al dirigente, |  |
|  | consistenti nella omessa applicazione della normativa di settore, sono state         |  |
|  | realizzate con dolo. Risulta, infatti, dalla documentazione versata in atti, la      |  |
|  | piena consapevolezza da parte del signor Pignanelli dell'esistenza delle norme       |  |
|  | di settore che dovevano essere tempestivamente applicate nell'interesse              |  |
|  | dell'amministrazione e l'illecito rinnovo dei contratti di locazione passiva in      |  |
|  | palese violazione delle già menzionate disposizioni e dell'interesse pubblico        |  |
|  | perseguito. Inoltre, la qualificazione dell'elemento soggettivo assume il con-       |  |
|  | notato di una considerevole gravità perché le condotte contestate si sono tra-       |  |
|  | dotte nella inosservanza di disposizioni normative cogenti e imperative, fun-        |  |
|  | zionalizzate al conseguimento della riduzione della spesa pubblica e all'obiet-      |  |
|  | tivo di conformarsi ai vincoli e ai parametri fissati per lo Stato italiano in sede  |  |
|  | sovranazionale. Peraltro, tali disposizioni erano ben conosciute al convenuto        |  |
|  | 11                                                                                   |  |

|  |                                                                                           |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                           |  |
|  | che ha avviato le procedure per il rilascio del prescritto nulla osta da parte            |  |
|  | dell'Agenzia del demanio. Ne deriva, pertanto, la prova della cosciente viola-            |  |
|  | zione da parte del convenuto delle norme da applicare alla fattispecie in                 |  |
|  | esame, preordinata ad eluderle e a favorire il mantenimento dei rapporti con-             |  |
|  | trattuali esistenti.                                                                      |  |
|  | <b>5.</b> Con decreto presidenziale n. 22 del 25 gennaio 2024, regolarmente notifi-       |  |
|  | cato al convenuto il 29 gennaio 2024, unitamente all'atto di citazione, nel               |  |
|  | domicilio digitale eletto presso il difensore nominato con le deduzioni difen-            |  |
|  | sive, è stata fissata l'udienza pubblica di discussione del giudizio per il 9             |  |
|  | luglio 2024.                                                                              |  |
|  | <b>6.</b> Con comparsa di costituzione, depositata il 14 giugno 2024, si è costituito     |  |
|  | in giudizio il convenuto Luigi Francesco Pignanelli ed ha chiesto di dichiarare           |  |
|  | inammissibile e, comunque, infondata la domanda attorea. Con vittoria di                  |  |
|  | spese e compensi di difesa da distrarre in favore del procuratore.                        |  |
|  | <b>6.1.</b> In particolare, il convenuto, premessa la inammissibilità della contesta-     |  |
|  | zione erariale, <i>"attese le criptiche e confusionarie deduzioni svolte"</i> , ha preci- |  |
|  | sato, in punto di fatto, che, a decorrere dal 1° gennaio 2015, si è proceduto             |  |
|  | a ridurre del 15% tutti i canoni di locazione e bloccare qualsiasi aumento                |  |
|  | ISTAT, come risulta dalla allegata attestazione dell'ASP di Cosenza; che, du-             |  |
|  | rante il periodo di sua reggenza dell'ufficio, quale facente funzioni, non si è           |  |
|  | proceduto ad alcun adeguamento ISTAT e la spesa storica dei fitti si è man-               |  |
|  | tenuta costante nel tempo; che il convenuto non aveva alcuna autonomia                    |  |
|  | decisionale perché era sempre necessario un formale atto autorizzativo dei                |  |
|  | vertici aziendali; che, su indicazione del Direttore generale dell'ASP di Co-             |  |
|  | senza <i>pro tempore</i> , ha provveduto a indire manifestazioni di interesse per il      |  |
|  | 12                                                                                        |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | reperimento di locali, andate deserte o non coltivate dai successivi vertici         |  |
|  | aziendali, e un protocollo di intesa con il Comune di Castrolibero per la co-        |  |
|  | struzione e/o messa a disposizione di locali per ospitare le attività sanitarie      |  |
|  | presenti su quel territorio, procedura anch'essa non portata a compimento            |  |
|  | dai successivi vertici aziendali.                                                    |  |
|  | <b>6.2.</b> Il convenuto ha aggiunto, tra l'altro, che, a partire dal dicembre 2018, |  |
|  | ha incaricato un tecnico per richiedere alla Agenzia del demanio il parere per       |  |
|  | il rinnovo di tutti i contratti di locazione in essere a quella data; che quest'ul-  |  |
|  | tima, per le vie brevi, avrebbe comunicato che i contratti di locazione, ai fini     |  |
|  | del rilascio del prescritto nulla osta, dovevano essere trasmessi per gruppi e       |  |
|  | non tutti in una volta; che, pertanto, i contratti sono stati trasmessi in ra-       |  |
|  | gione della loro scadenza; che, per due contratti, il convenuto aveva predi-         |  |
|  | sposto le delibere di rinegoziazione, mai adottate dalla Direzione Generale          |  |
|  | dell'ASP; che, nel periodo in contestazione, il 70% delle proposte di delibera       |  |
|  | predisposte dal convenuto venivano sistematicamente restituite senza essere          |  |
|  | adottate, in ragione del continuo cambio dei vertici aziendali; che, solo dal        |  |
|  | 2021, i dirigenti dell'ASP di Cosenza sono stati autorizzati, con apposita de-       |  |
|  | lega, ad adottare determine; che, nel periodo 2019 – 2020, si sono susseguiti        |  |
|  | ben otto fra commissari e direttori reggenti; che vi è stata, nel periodo in         |  |
|  | esame, una notevole carenza di personale tecnico a disposizione della Unità          |  |
|  | organizzativa complessiva competente per la gestione del patrimonio.                 |  |
|  | <b>6.3.</b> Il convenuto ha, quindi, ribadito le difese già spiegate nel corso della |  |
|  | contestazione preliminare di responsabilità, affermando, in particolare, che         |  |
|  | diversi canoni di locazione risultavano inferiori alla valutazione di congruità      |  |
|  | dell'Agenzia del demanio diminuita del 15%; che, dal 2015 in poi, i canoni di        |  |
|  | 13                                                                                   |  |

|  |                                                                                            |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                            |  |
|  | locazione non sono stati più aggiornati ai valori ISTAT; che i dipendenti ad-              |  |
|  | detti alle liquidazioni dei fitti procedevano sul <i>software</i> di contabilità a liqui-  |  |
|  | dare le somme dovute per le quali era presente sul sistema l'anagrafica del                |  |
|  | nominativo del locatore e del suo delegato; che la circostanza della esistenza             |  |
|  | di mandati di pagamento cumulativi nasceva da una semplificazione della                    |  |
|  | procedura stabilita dall'Ufficio di Ragioneria dell'ASP di Cosenza; che i rap-             |  |
|  | porti tra ASP di Cosenza e Agenzia del demanio erano tenuti dal tecnico in-                |  |
|  | caricato della acquisizione dei prescritti nulla osta; che la documentazione               |  |
|  | allegata prova che il convenuto ha avviato la procedura di verifica dei con-               |  |
|  | tratti in essere e della successiva rinegoziazione; che le locazioni in fase di            |  |
|  | dismissione riguardano disdette inviate dal convenuto nel periodo in cui era               |  |
|  | in servizio; che vi era la totale assenza di indirizzi operativi da parte della            |  |
|  | Direzione strategica dell'ASP di Cosenza; che gli immobili affittati sono stati            |  |
|  | tutti utilizzati dall'ASP di Cosenza per la erogazione dei servizi sanitari e per          |  |
|  | le altre attività istituzionali dell'azienda sanitaria; che non risultavano dispo-         |  |
|  | nibili altri immobili che potevano essere concessi dall'Agenzia del demanio.               |  |
|  | <b>6.4.</b> Secondo il convenuto, non vi è alcuna condotta che possa integrare l'ele-      |  |
|  | mento soggettivo della responsabilità, considerato che il signor Pignanelli si             |  |
|  | è sempre adoperato per curare gli interessi dell'amministrazione sanitaria,                |  |
|  | come risulta dalla documentazione versata in atti.                                         |  |
|  | <b>7.</b> Con delega istruttoria, disposta, ai sensi degli artt. 55 e ss. c.g.c., con nota |  |
|  | del 26 giugno 2024, il Procuratore regionale ha incaricato la Guardia di Fi-               |  |
|  | nanza ad acquisire, entro cinque giorni dalla comunicazione del provvedi-                  |  |
|  | mento, avvenuta in pari data, gli atti dell'archivio contabile dell'ASP di Co-             |  |
|  | senza che comproverebbero l'applicazione della riduzione del 15% a tutti i                 |  |
|  | 14                                                                                         |  |

|  |                                                                                                |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                                |  |
|  | contratti esistenti, con decorrenza 1.1.2015, sulla base delle liquidazioni re-                |  |
|  | lative agli anni 2014 e 2015, come da attestazione dal Direttore dell'Unità                    |  |
|  | operativa complessa (U.O.C.) "Gestione Tecnico Patrimoniale" del 9 maggio                      |  |
|  | 2024, depositata dal convenuto in sede di costituzione in giudizio. Il P.M. ha,                |  |
|  | inoltre, disposto la eventuale esibizione di ogni atto e documentazione con-                   |  |
|  | cernenti i contratti di locazione immobiliare passiva stipulati e/o rinnovati                  |  |
|  | dall'ASP di Cosenza e ogni altra documentazione utile dall'esame dei fascicoli                 |  |
|  | sia presso la medesima ASP che in altri uffici pubblici presso i quali si ritiene              |  |
|  | possano essere acquisiti ulteriori elementi utili agli accertamenti.                           |  |
|  | <b>8.</b> Con nota prot. n. 0222940/2024 del 4 luglio 2024, depositata in atti il 5            |  |
|  | luglio 2024, la Guardia Finanza di Cosenza, in riscontro alla delega istrutto-                 |  |
|  | ria del P.M., ha comunicato all'attore pubblico di avere audito il dirigente                   |  |
|  | dell'U.O.C. "Gestione Tecnico Patrimoniale" dell'ASP di Cosenza, che ha sot-                   |  |
|  | toscritto l'attestazione depositata in giudizio dal convenuto. Ha, inoltre, di-                |  |
|  | chiarato che il dirigente ha consegnato copia della istanza presentata dal                     |  |
|  | signor Pignanelli, per il rilascio della attestazione relativa all'applicazione                |  |
|  | delle disposizioni relative alla c.d. " <i>spending review</i> ", n. 8 stampe denominate       |  |
|  | "PAGAMENTO CANONE DI LOCAZIONE", relative ad un campione di locatori                           |  |
|  | privati senza partita IVA, denominati " <i>fittizi</i> ", di cui quattro riferibili all'ultimo |  |
|  | periodo del 2014 e quattro al primo periodo dell'anno 2015. L'organo investi-                  |  |
|  | gativo ha, altresì, dichiarato che dall'eseguito raffronto degli importi dei ca-               |  |
|  | noni indicati per le diverse annualità, con riferimento al medesimo campione                   |  |
|  | di locatori, si evince che i canoni del periodo dell'anno 2015 sono inferiori di               |  |
|  | una percentuale pari al 15% rispetto a quelli del periodo dell'anno 2014.                      |  |
|  | Tuttavia, secondo la Guardia di Finanza, dette stampe si sostanziano in                        |  |
|  | 15                                                                                             |  |

|  |                                                                                        |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                        |  |
|  | prospetti contenenti elenchi di alcuni locatori, muniti di protocollo e indiriz-       |  |
|  | zati all'U.O.C. Servizi finanziari per il successivo pagamento e, pertanto, non        |  |
|  | costituiscono atti della contabilità ufficiale, in quanto non sono dimostrativi        |  |
|  | dell'effettivo esborso da parte dell'ASP di Cosenza delle cifre ivi riportate. Per-    |  |
|  | tanto, al fine di accertare l'effettiva applicazione della riduzione del 15% dei       |  |
|  | canoni di locazione, sarebbe necessario acquisire <i>“i periodici rinnovi contrat-</i> |  |
|  | <i>tuali (ovvero, quantomeno, apposita corrispondenza)”</i> e, in assenza di questi    |  |
|  | ultimi, sarebbe necessario un puntuale riscontro su tutti i mandati di paga-           |  |
|  | mento dei canoni di locazione relativi agli anni 2014 e 2015 emessi nei con-           |  |
|  | fronti di tutti i locatori. La Guardia di Finanza ha, inoltre, comunicato che il       |  |
|  | dirigente ha precisato di avere redatto l'attestazione richiesta dal convenuto         |  |
|  | sulla base dei soli dati forniti dal responsabile dell'Unità operativa semplice        |  |
|  | (U.O.S.) competente sulla base delle citate stampe, di non poter reperire tutti        |  |
|  | i dati necessari per la impossibilità di accedere alla vecchia piattaforma             |  |
|  | OLIAMM e che l'azienda non è in grado di fornire nell'immediato i mandati              |  |
|  | di pagamento necessari alla verifica concreta della riduzione dei canoni del           |  |
|  | 15%. Pertanto, secondo l'organo investigativo, l'attestazione prodotta in giu-         |  |
|  | dizio dal convenuto sarebbe inattendibile e, comunque, inadeguata a dimo-              |  |
|  | strare l'asserita applicazione della disciplina relativa alla riduzione dei ca-        |  |
|  | noni di locazione per il contenimento della spesa pubblica.                            |  |
|  | <b>9.</b> Nell'udienza pubblica del 9 luglio 2024, la Procura regionale ha insistito   |  |
|  | per l'integrale accoglimento delle domande formulate nell'atto di citazione in         |  |
|  | giudizio ed ha ampiamente controdedotto alle argomentazioni difensive con-             |  |
|  | tenute nella comparsa di costituzione e risposta. L'avv. Giuseppe Carratelli,          |  |
|  | per conto del convenuto, ha eccepito la inammissibilità, ai sensi dell'art. 67         |  |
|  | 16                                                                                     |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | c.g.c., dell'ulteriore attività istruttoria disposta dall'attore pubblico dopo la   |  |
|  | notifica dell'invito a dedurre, giusto deposito agli atti del procedimento del 5    |  |
|  | luglio 2024 dei documenti relativi all'informativa della Guardia di Finanza         |  |
|  | del 4 luglio 2024, ha invocato, a carico di parte attrice, l'applicazione dell'art. |  |
|  | 96, terzo comma, c.p.c. ed ha insistito per il rigetto delle domande attoree,       |  |
|  | riportandosi integralmente a tutte le richieste, eccezioni e difese contenute       |  |
|  | negli scritti difensivi. Il Procuratore regionale, in sede di replica, ha conte-    |  |
|  | stato la eccezione di inammissibilità del deposito degli atti relativi alla ulte-   |  |
|  | riore attività istruttoria, disposta a seguito del deposito della comparsa di       |  |
|  | costituzione e risposta, perché dalle difese del convenuto, e segnatamente          |  |
|  | dal deposito dell'attestazione rilasciata dall'ASP di Cosenza, sono emersi fatti    |  |
|  | nuovi e rilevanti sui quali era doveroso acquisire elementi di prova certa, ai      |  |
|  | sensi dell'art. 67, settimo comma, c.g.c.. Ha, quindi, insistito per l'accogli-     |  |
|  | mento delle domande contenute nell'atto di citazione, al quale si è integral-       |  |
|  | mente riportato. In sede di controreplica, l'avv. Giuseppe Carratelli ha reite-     |  |
|  | rato l'eccezione di inammissibilità dell'attività istruttoria effettuata tardiva-   |  |
|  | mente dall'attore pubblico, ha sottolineato ulteriormente che tale circostanza      |  |
|  | deve essere valutata dal Collegio ai fini dell'eventuale condanna alle spese,       |  |
|  | anche a titolo di responsabilità aggravata, ex art. 96 c.p.c., ed ha, infine,       |  |
|  | concluso per il rigetto integrale delle domande attoree. La causa è stata,          |  |
|  | quindi, trattenuta in decisione.                                                    |  |
|  | <b>10.</b> Con ordinanza n. 81/2024 del 20 agosto 2024, il Collegio, ha disposto    |  |
|  | che il l'attore pubblico provvedesse al deposito presso la Segreteria di questa     |  |
|  | Sezione giurisdizionale dell'atto aziendale approvato con deliberazione del         |  |
|  | D.G. dell'ASP di Cosenza n. 1619 del 16 agosto 2017, dei provvedimenti di           |  |
|  | 17                                                                                  |  |

|  |                                                                                   |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                   |  |
|  | nomina del convenuto a responsabile dell'Unità operativa complessa (U.O.C.)       |  |
|  | e dell'Unità operativa semplice (U.O.S.) dell'ASP di Cosenza preposta alla ge-    |  |
|  | stione dei rapporti contrattuali in contestazione, di eventuali provvedimenti     |  |
|  | di delega ai dirigenti dell'ASP di autonomi poteri di gestione da parte del Di-   |  |
|  | rettore generale dell'ASP di Cosenza, del provvedimento di nomina del tecnico     |  |
|  | incaricato della revisione dei contratti immobiliari dell'amministrazione sa-     |  |
|  | nitaria; dei periodici rinnovi relativi a tutti i contratti di locazione passiva, |  |
|  | oggetto di contestazione, e/o apposita corrispondenza da cui evincere la ri-      |  |
|  | duzione o meno del 15% dei canoni di locazione, in ragione della entrata in       |  |
|  | vigore dell'art. 24, quarto comma, del d.l. n. 66/2014, ove, necessario, ai fini  |  |
|  | dell'accertamento della già menzionata riduzione, di tutti i mandati di paga-     |  |
|  | mento relativi agli anni 2014 e 2015 emessi nei confronti dei locatori per i      |  |
|  | contratti in contestazione, di tutta la documentazione, ricavabile dagli archivi  |  |
|  | contabili dell'ASP di Cosenza, ritenuta utile all'accertamento della eventuale    |  |
|  | applicazione della riduzione del 15%, ai sensi del richiamato art. 24, quarto     |  |
|  | comma, del d.l. n. 66/2014, a tutti i contratti in contestazione, sulla base      |  |
|  | delle liquidazioni relative agli anni 2014 e 2015, come da attestazione dal       |  |
|  | Direttore dell'Unità operativa complessa (U.O.C.) "Gestione Tecnico Patrimo-      |  |
|  | niale" del 9 maggio 2024, versata in atti dal convenuto, di documentati chia-     |  |
|  | rimenti, da parte dell'Agenzia del demanio – Direzione Regionale Calabria, in     |  |
|  | ordine alla sussistenza o meno di immobili demaniali disponibili nelle località   |  |
|  | nelle quali insistono gli immobili oggetto dei contratti di locazione passiva in  |  |
|  | contestazione, della valutazione di congruità, da parte dell'Agenzia del dema-    |  |
|  | nio – Direzione Regionale Calabria, con riguardo all'applicazione dei prezzi      |  |
|  | medi di mercato, e conseguente determinazione del canone legittimo per            |  |
|  | 18                                                                                |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | ciascun contratto di locazione passiva in contestazione per il quale il diniego     |  |
|  | di nulla osta è stato espressamente formalizzato dall'Agenzia del demanio –         |  |
|  | Direzione Regionale Calabria, ai sensi dell'art. 1, comma 388, della legge n.       |  |
|  | 147/2013, della valutazione di congruità, da parte dell'Agenzia del demanio         |  |
|  | – Direzione Regionale Calabria, con riguardo all'applicazione dei prezzi medi       |  |
|  | di mercato, e conseguente determinazione del canone legittimo, per ciascun          |  |
|  | contratto di locazione passiva in contestazione per il quale il prescritto nulla    |  |
|  | osta non è stato tempestivamente formalizzato dall'Agenzia del demanio –            |  |
|  | Direzione Regionale Calabria a causa del ritardo nella trasmissione della ri-       |  |
|  | chiesta da parte dell'ASP di Cosenza, secondo quanto indicato dall'art. 1,          |  |
|  | comma 388, della legge n. 147/2013, della valutazione di congruità, da parte        |  |
|  | dell'Agenzia del demanio – Direzione Regionale Calabria, con riguardo all'ap-       |  |
|  | plicazione dei prezzi medi di mercato, e conseguente determinazione del ca-         |  |
|  | none legittimo, per i restanti contratti di locazione passiva in contestazione,     |  |
|  | per i quali la richiesta di nulla osta è stata tempestivamente inoltrata            |  |
|  | dall'ASP di Cosenza e, tuttavia, non è stata tempestivamente esitata                |  |
|  | dall'Agenzia del demanio, secondo quanto indicato dall'art. 1, comma 388,           |  |
|  | della legge n. 147/2013. Il provvedimento istruttorio ha, altresì, fissato per      |  |
|  | la prosecuzione del giudizio l'udienza pubblica del 15 aprile 2025, asse-           |  |
|  | gnando al Pubblico ministero il termine di 180 giorni per il deposito presso        |  |
|  | la Segreteria di questa Sezione giurisdizionale della documentazione richie-        |  |
|  | sta.                                                                                |  |
|  | <b>11.</b> La Procura regionale, in data 8 gennaio 2025, ha provveduto a depositare |  |
|  | le note del 29 novembre 2024 e del 4 dicembre 2024 della Guardia di Fi-             |  |
|  | nanza, con le quali l'organo investigativo ha trasmesso la p.e.c. del 25 ottobre    |  |
|  | 19                                                                                  |  |

|  |                                                                                            |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                            |  |
|  | 2024 della Direzione regionale dell’Agenzia del demanio di Catanzaro, avente               |  |
|  | ad oggetto “ <i>Chiarimenti richiesti dalla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale</i>    |  |
|  | <i>per la Regione Calabria con ordinanza n. 81/2024 emessa nel giudizio di re-</i>         |  |
|  | <i>sponsabilità iscritto al n. 23908 del registro di Segreteria</i> ”, completa di una     |  |
|  | relazione esplicativa unitamente agli allegati ivi richiamati, e la documenta-             |  |
|  | zione consegnata dall’ASP di Cosenza, consistente nell’atto aziendale appro-               |  |
|  | vato con deliberazione del Direttore generale n. 1619/2017, nella nota n.                  |  |
|  | 121411 del 3 ottobre 2024 dell’U.O.C. Gestione Valorizzazione Sviluppo e                   |  |
|  | Formazione Risorse Umane, avente ad oggetto “ <i>richiesta di documentazione</i>           |  |
|  | <i>vertenza n. V/I00184/2022/DPT</i> ”, con allegate le note ivi richiamate, nella         |  |
|  | nota n. 25499 dell’11 marzo 2020, avente ad oggetto “ <i>Deleghe di funzioni –</i>         |  |
|  | <i>Circolare Organizzativa</i> ”, con allegata la nota n. 0136416 del 15 novembre          |  |
|  | 2019 e delibera n. 3222 pubblicata il 29 novembre 2012, e nella nota del 12                |  |
|  | novembre 2024, con allegata la documentazione ivi richiamata.                              |  |
|  | <b>12.</b> Nell’udienza pubblica del 15 aprile 2025, le parti hanno insistito nelle        |  |
|  | rispettive domande, eccezioni e difese. In particolare, il Pubblico Ministero              |  |
|  | ha insistito nell’integrale accoglimento delle domande formulate nell’atto di              |  |
|  | citazione, anche alla luce dell’ulteriori acquisizioni documentali disposte dal            |  |
|  | Collegio. Il difensore del convenuto ha, viceversa, insistito per il rigetto delle         |  |
|  | domande attoree e ha nuovamente eccepito la violazione del contraddittorio                 |  |
|  | derivante dalla ulteriore attività istruttoria svolta in violazione dell’art. 67,          |  |
|  | settimo comma, c.g.c.. La difesa del signor Pignanelli ha aggiunto che “ <i>tale</i>       |  |
|  | <i>inammissibile supplemento istruttorio è stato di fatto avallato dall’ordinanza</i>      |  |
|  | <i>istruttoria emessa dal Collegio che ha consentito di integrare l’attività istrutto-</i> |  |
|  | <i>rio sulla quale, tra l’altro, il Pignanelli non ha avuto neanche modo di</i>            |  |
|  | 20                                                                                         |  |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |  |
|  | <i>contraddire per iscritto” e ha dichiarato, pertanto, “di non accettare il contradditorio” perché “tutte le integrazioni istruttorie che sono state fatte dopo l’atto di citazione a sostegno di una domanda non provata, non possono trovare ingresso nel presente giudizio.”. La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |
|  | <b>MOTIVI DELLA DECISIONE</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |  |
|  | <b>13.</b> La preliminare eccezione di inammissibilità dell’atto di citazione per l’asserita genericità della contestazione erariale è infondata. Come è noto, l’art. 86 c.g.c. dispone che la citazione è nulla se è omessa o risulta assolutamente incerta l’identificazione del convenuto, ai sensi della lettera b) del comma 2, o la sottoscrizione del P.M., se è omessa o risulta assolutamente incerta l’individuazione o la quantificazione del danno o la indicazione dei criteri per la sua quantificazione, se manca l’esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda con le relative conclusioni. Ad avviso del Collegio, nella fattispecie in esame, sussistono tutti gli elementi sopra richiamati, richiesti dall’art. 86 c.g.c. cit. per rendere intellegibile al convenuto la contestazione degli addebiti, e ciò sia con riguardo alla individuazione del convenuto e alla sottoscrizione del P.M., sia con riguardo alla individuazione e alla quantificazione del danno che con riguardo alla esposizione in punto di fatto e di diritto delle ragioni della domanda (cfr. in termini, da ultimo, Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza n. 66/2025), ove si consideri, peraltro, che il signor Pignanelli ha potuto compiutamente difendersi, articolando le proprie argomentazioni difensive, e allegando documentazione a sostegno delle stesse, con riguardo a tutte le domande oggetto della pretesa erariale. Ne deriva che |  |
|  | 21                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |

|  |                                                                                          |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                          |  |
|  | l'eccezione di inammissibilità formulata dal convenuto è destituita di fonda-            |  |
|  | mento.                                                                                   |  |
|  | <b>14.</b> Ad avviso del Collegio, è, viceversa, meritevole di accoglimento l'eccezione  |  |
|  | di inammissibilità dell'attività istruttoria disposta dall'attore pubblico, dopo         |  |
|  | la notifica dell'invito a dedurre, con delega istruttoria del 26 giugno 2024             |  |
|  | resa ai sensi degli artt. 55 e ss. c.g.c.. Come è noto, l'art. 67, settimo comma,        |  |
|  | c.g.c. consente al Procuratore regionale di svolgere attività istruttoria dopo           |  |
|  | la notifica dell'invito a dedurre solo se vi sia <i>“la necessità di compiere accer-</i> |  |
|  | <i>tamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni</i>  |  |
|  | <i>ovvero nel caso che ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase</i>  |  |
|  | <i>istruttoria precedente, che non richiedono l'emissione di un nuovo invito a de-</i>   |  |
|  | <i>durre”</i> e a condizione che i nuovi elementi istruttori vengano comunicati ai       |  |
|  | soggetti invitati. Tuttavia, tale potere istruttorio del P.M. è espressamente            |  |
|  | limitato dal codice della giustizia contabile alla sola fase del contraddittorio         |  |
|  | preprocessuale e, pertanto, non può più essere esercitato una volta conclusa             |  |
|  | la fase istruttoria con il deposito dell'atto di citazione. Nella fattispecie in         |  |
|  | esame, il P.M. ha, pertanto, indebitamente fatto uso di un tale potere, con la           |  |
|  | conseguente inammissibilità ( <i>id est</i> : inutilizzabilità) della documentazione in  |  |
|  | tal modo dallo stesso acquisita e prodotta in giudizio, posto che, come è noto,          |  |
|  | dopo l'apertura del giudizio di responsabilità, l'attività istruttoria spetta in         |  |
|  | via esclusiva al Collegio, ai sensi degli artt. 94 e seguenti c.g.c.. Secondo la         |  |
|  | difesa del convenuto, tale indebita attività istruttoria del P.M. sarebbe stata          |  |
|  | <i>“di fatto”</i> asseverata da questo Collegio mediante l'adozione dell'ordinanza       |  |
|  | istruttoria n. 81/2024. Tale argomentazione difensiva è totalmente priva di              |  |
|  | pregio, ove si consideri che l'indebito esercizio del potere istruttorio in fase         |  |
|  | 22                                                                                       |  |

|  |                                                                                              |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                              |  |
|  | processuale da parte del P.M. non può precludere al Collegio l'esercizio dei                 |  |
|  | poteri istruttori ad esso conferiti dall'ordinamento processuale contabile e                 |  |
|  | segnatamente l'esercizio di quelli indicati dall'art. 94 c.g.c., in forza dei quali          |  |
|  | il giudice contabile <i>"(...) anche d'ufficio può disporre consulenze tecniche, non-</i>    |  |
|  | <i>ché ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti che ritiene necessari</i>      |  |
|  | <i>alla decisione."</i> (primo comma) e <i>"può richiedere d'ufficio alla pubblica ammi-</i> |  |
|  | <i>nistrazione le informazioni scritte relative ad atti e documenti che siano nella</i>      |  |
|  | <i>disponibilità dell'amministrazione stessa, che ritiene necessario acquisire al</i>        |  |
|  | <i>processo."</i> Il legittimo esercizio dell'attività istruttoria da parte del Collegio,    |  |
|  | mediante l'adozione dell'ordinanza istruttoria n. 81/2024, ha consentito, pe-                |  |
|  | raltro, di accertare, come si dirà meglio in seguito, la fondatezza delle argo-              |  |
|  | mentazioni difensive in ordine all'applicazione della legge n. 135/2012, og-                 |  |
|  | getto della censurata attività istruttoria dall'Ufficio di Procura. Mette conto              |  |
|  | evidenziare, infine, che alcuna ulteriore violazione del contraddittorio può                 |  |
|  | essere derivata dalla acquisizione documentale effettuata in esecuzione della                |  |
|  | già menzionata ordinanza n. 81/2024, unitamente ai chiarimenti forniti                       |  |
|  | dall'Agenzia del demanio e dall'amministrazione danneggiata, come adom-                      |  |
|  | brato dalla difesa del convenuto sempre nel corso della discussione orale,                   |  |
|  | posto che la documentazione acquisita è stata depositata dall'Organo requi-                  |  |
|  | rente l'8 gennaio 2025 e che, pertanto, la difesa del signor Pignanelli ha avuto             |  |
|  | tutto il tempo necessario per l'esame della documentazione in questione,                     |  |
|  | parte della quale, peraltro, già versata in atti con il deposito della citazione             |  |
|  | (ad esempio, le verifiche dei prezzi medi di mercato per ciascun immobile per                |  |
|  | il quale è intervenuto formale diniego di nulla osta), per confutare la conte-               |  |
|  | stazione erariale, sia per iscritto prima dell'udienza fissata per la                        |  |
|  | 23                                                                                           |  |

|  |                                                                                               |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                               |  |
|  | prosecuzione del giudizio che oralmente all'udienza medesima, e ciò sia con                   |  |
|  | riguardo all' <i>an</i> che con riguardo al <i>quantum</i> della pretesa risarcitoria.        |  |
|  | <b>15.</b> La pretesa erariale azionata dalla Procura regionale è meritevole di par-          |  |
|  | ziale accoglimento, nei termini di seguito illustrati.                                        |  |
|  | <b>15.1</b> Secondo la prospettazione attorea, l'importo dei corrispettivi <i>sine titulo</i> |  |
|  | complessivamente erogati alle controparti, a fronte di contratti nulli <i>ex lege</i> ,       |  |
|  | nel periodo in contestazione (1° ottobre 2018 – 31 dicembre 2021), sarebbe                    |  |
|  | pari a euro 7.923.608. L'attore pubblico ha contestato, quindi, in via princi-                |  |
|  | pale, tale posta di danno in ragione dell'asserita nullità di tutti i contratti di            |  |
|  | locazione passiva trasmessi dall'azienda sanitaria all'Agenzia del demanio ai                 |  |
|  | fini del prescritto nulla osta, ai sensi dell'art. 1, comma 388, della legge n.               |  |
|  | 147/2013, considerato che quest'ultima lo ha negato in forma espressa o                       |  |
|  | non lo ha rilasciato per inerzia dell'amministrazione sanitaria nel dare ri-                  |  |
|  | scontro alle richieste istruttorie. Pertanto, ha concluso che, in ragione                     |  |
|  | dell'evidenziata nullità, tutta la spesa sostenuta dall'amministrazione dan-                  |  |
|  | neggiata per pagare i canoni di locazione relativi al periodo in contestazione                |  |
|  | sarebbe stata indebitamente erogata e costituirebbe per intero danno patri-                   |  |
|  | moniale da risarcire. Tale interpretazione dell'art. 1, comma 388, della legge                |  |
|  | n. 147/2013, posta dal P.M. a fondamento della domanda principale, non è                      |  |
|  | del tutto aderente all'effettiva portata dispositiva e alle finalità perseguite               |  |
|  | dalla disposizione in esame, ove si consideri che la stessa è stata dichiarata                |  |
|  | costituzionalmente illegittima, con sentenza della Corte costituzionale n. 245                |  |
|  | del 3 dicembre 2015, “ <i>nella parte in cui ricollega al semplice silenzio dell'Agen-</i>    |  |
|  | <i>zia del demanio un'efficacia preclusiva al rinnovo del contratto di locazione da</i>       |  |
|  | <i>parte di una p.a.</i> ”. La Corte costituzionale, con la decisione sopra richiamata,       |  |
|  | 24                                                                                            |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | ha, infatti, precisato che “Se è vero, infatti, che le finalità perseguite sono me- |  |
|  | ritevoli di tutela al punto tale da giustificare un’indubbia compressione dell’au-  |  |
|  | tonomia regionale, è anche vero che solo la dimostrata esistenza delle condi-       |  |
|  | zioni che permettono la valorizzazione dei beni demaniali e la riduzione dei        |  |
|  | canoni può produrre tale effetto. Ciò evidentemente non avviene quando              |  |
|  | l’Agenzia del demanio si limita a non provvedere: quali che siano le ragioni di     |  |
|  | tale comportamento, è indubbio che non è stato accertato che ricorrono le con-      |  |
|  | dizioni in questione.”. Ne deriva che “In tale evenienza l’effetto preclusivo       |  |
|  | dell’esercizio dell’autonomia privata regionale troverebbe il suo fondamento        |  |
|  | non nella effettiva tutela dell’interesse pubblico, ma in un meccanismo mera-       |  |
|  | mente formale, per di più contrastante con il principio generale enunciato          |  |
|  | dall’art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui il procedimento deve con-      |  |
|  | cludersi con un provvedimento espresso.” perché “l’efficacia preclusiva non         |  |
|  | può derivare, pena la incostituzionalità della disciplina stessa, da una mera       |  |
|  | omissione: essa può derivare solo da un espresso e motivato diniego di nulla        |  |
|  | osta.”. Pertanto, in forza della richiamata decisione della Corte costituzio-       |  |
|  | nale, la formulazione della disposizione nella parte di interesse è divenuta la     |  |
|  | seguente: “I contratti di locazione di immobili stipulati dalle amministrazioni     |  |
|  | individuate ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196,    |  |
|  | e successive modificazioni, non possono essere rinnovati, qualora l’Agenzia         |  |
|  | del demanio, nell’ambito delle proprie competenze, abbia espresso il diniego        |  |
|  | di nulla osta sessanta giorni prima della data entro la quale l’amministrazione     |  |
|  | locataria può avvalersi della facoltà di comunicare il recesso dal contratto.”.     |  |
|  | Appare, pertanto, evidente che la domanda principale del P.M. deve essere           |  |
|  | scrutinata alla luce dell’art. 1, comma 388, della legge n. 147/2013, come          |  |
|  | 25                                                                                  |  |

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | riformulato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 245/2015 e nella              |  |
|  | interpretazione costituzionalmente orientata ivi indicata. Nella fattispecie in         |  |
|  | esame, ad avviso del Collegio, il P.M. non ha fornito prova della violazione            |  |
|  | dell’art. 1, comma 388, della legge n. 147/2013 con riferimento alla eccepita           |  |
|  | nullità, generale e indiscriminata, dei contratti di locazione passiva oggetto          |  |
|  | della contestazione principale. È, infatti, evidente che il diniego di nulla osta       |  |
|  | muove dal preliminare accertamento, da parte dell’Agenzia del demanio, che              |  |
|  | il contratto da rinnovare sia giunto a scadenza, e che, pertanto, l’istanza sia         |  |
|  | stata presentata in maniera tale da ottenere il prescritto nulla osta “sessanta         |  |
|  | <i>giorni prima della data entro la quale l’amministrazione locataria può avvalersi</i> |  |
|  | <i>della facoltà di comunicare il recesso dal contratto.”</i> , che vi siano immobili   |  |
|  | demaniali disponibili in alternativa a quello da condurre in locazione e, nel           |  |
|  | caso in cui non vi siano immobili demaniali disponibili, che il rinnovo av-             |  |
|  | venga con la applicazione dei prezzi medi di mercato. Nel caso di specie parte          |  |
|  | dei contratti di locazione passiva in contestazione è stata trasmessa all’Agen-         |  |
|  | zia del demanio senza che, però, sia intervenuto un diniego espresso di nulla           |  |
|  | osta. Tale circostanza assume rilievo, ai fini del presente giudizio, indipen-          |  |
|  | dentemente dal fatto che l’assenza di un provvedimento espresso dell’Agenzia            |  |
|  | del demanio, conclusivo del procedimento di verifica della compatibilità del            |  |
|  | rinnovo contrattuale con le previsioni dell’art. 1, comma 388, della legge n.           |  |
|  | 147/2013 cit., sia imputabile o meno all’amministrazione locataria. Infatti,            |  |
|  | anche in ragione della già indicata decisione della Corte costituzionale, è             |  |
|  | onere di parte attorea provare la illiceità dei rinnovi contrattuali per i quali        |  |
|  | non sussista un espresso e motivato diniego di nulla osta, avuto riguardo,              |  |
|  | innanzi tutto, alla circostanza che il contratto di locazione sia venuto a              |  |
|  | 26                                                                                      |  |

|  |                                                                                                 |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                                 |  |
|  | scadenza, che per tale immobile non sia stata effettuata una tempestiva ri-                     |  |
|  | negoziiazione del contratto, che l'immobile oggetto della locazione possa o                     |  |
|  | meno essere sostituito da altro immobile demaniale disponibile e, infine, che                   |  |
|  | il prezzo contrattuale del rinnovo sia superiore a quello medio di mercato.                     |  |
|  | Tale prova non è stata fornita dall'attore pubblico. Il Collegio, con l'ordinanza               |  |
|  | n. 81/2024, ha, inoltre, espressamente richiesto al P.M. che l'Agenzia del                      |  |
|  | demanio fornisse una valutazione di congruità, con riguardo all'applicazione                    |  |
|  | dei prezzi medi di mercato, e, quindi, una determinazione del giusto canone                     |  |
|  | di locazione per ciascun contratto di locazione passiva per il quale il pre-                    |  |
|  | scritto nulla osta non è stato formalizzato dall'Agenzia del demanio. Quest'ul-                 |  |
|  | tima, con la nota, inviata a mezzo p.e.c. alla Procura regionale il 25 ottobre                  |  |
|  | 2024, ha da un lato chiarito che, con riguardo a tutti i contratti di locazione                 |  |
|  | trasmessi, <i>“alcun immobile demaniale risultava disponibile all'epoca delle ri-</i>           |  |
|  | <i>chieste inoltrate, così come anche all'attualità, per come evincibile dall'allegata</i>      |  |
|  | <i>estrapolazione dei dati effettuata dal portale di gestione del patrimonio immo-</i>          |  |
|  | <i>biliare in capo al Demanio dello Stato, denominato ADDRESS (Agenzia del de-</i>              |  |
|  | <i>manio Real Estate System Search) (all. 2).”</i> e, dall'altro, dichiarato che <i>“alcuna</i> |  |
|  | <i>attività di valutazione è stato possibile porre in essere da parte di questa Di-</i>         |  |
|  | <i>rezione, con riferimento all'epoca della procedura in trattazione.”</i> . In ragione         |  |
|  | della documentazione versata in atti anche a seguito dell'esecuzione della                      |  |
|  | menzionata ordinanza istruttoria, non risulta, pertanto, provata l'intempe-                     |  |
|  | stività della richiesta congruità da parte dell'ASP. Inoltre, a fronte della di-                |  |
|  | chiarata inesistenza di immobili demaniali disponibili da condurre in alter-                    |  |
|  | nativa a quelli oggetto dei rinnovi contrattuali, la mancata valutazione di                     |  |
|  | congruità del canone della locazione passiva sottoposta a rinnovo                               |  |
|  | 27                                                                                              |  |

|  |                                                                                          |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                          |  |
|  | contrattuale da parte dell'Agenzia del demanio, richiesta dal Collegio con la            |  |
|  | già menzionata ordinanza collegiale istruttoria, rende evidente la carenza di            |  |
|  | prova della violazione dell'art. 1, comma 388, della legge n. 147/2013, anche            |  |
|  | sotto questo profilo. Da qui la infondatezza della domanda principale del P.M.           |  |
|  | con specifico riguardo ai contratti di locazione per i quali non sia stato inter-        |  |
|  | posto un formale diniego di rinnovo da parte dell'Agenzia del demanio, posto             |  |
|  | che l'attore pubblico si è limitato a enunciare in via apodittica che il mancato         |  |
|  | rilascio del nulla osta determina <i>tout court</i> la nullità dei contratti e che, per- |  |
|  | tanto, la spesa complessivamente impiegata per le locazioni passive nel pe-              |  |
|  | riodo in contestazione deve esser interamente risarcita dal convenuto a titolo           |  |
|  | di danno patrimoniale.                                                                   |  |
|  | <b>15.2</b> La domanda subordinata di condanna al pagamento dell'ammontare               |  |
|  | complessivo dei canoni corrisposti per il mantenimento e/o il rinnovo di quei            |  |
|  | contratti per i quali l'Agenzia del demanio ha formulato espressamente il di-            |  |
|  | niego di nulla osta (indicati nell'informativa della Guardia di Finanza ai nn.           |  |
|  | 12, 30, 33, 34, 35, 36, 44, 45, 66 e 67), perché i canoni proposti non erano             |  |
|  | in linea con i prezzi medi di mercato, è meritevole di parziale accoglimento.            |  |
|  | In proposito, risulta, infatti, provata la violazione dell'art. 1, comma 388,            |  |
|  | della legge n. 147/2013, ove si consideri che, come si evince dalla nota                 |  |
|  | dell'Agenzia del demanio inviata a mezzo p.e.c. alla Procura regionale il 25             |  |
|  | ottobre 2024 e dagli allegati alla medesima, oltre che dalla documentazione              |  |
|  | già versata in atti insieme all'atto di citazione, l'Amministrazione erariale ha         |  |
|  | disposto il diniego di nulla osta perché, in assenza di immobili demaniali               |  |
|  | disponibili, è stata effettuata la valutazione di congruità con riguardo all'ap-         |  |
|  | plicazione dei prezzi medi di mercato dei canoni di locazione proposti, dalla            |  |
|  | 28                                                                                       |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | quale è emerso che il canone annuo corrisposto, per le annualità in conte-         |  |
|  | stazione (2019 – 2021), era superiore a quello congruito. Pertanto, l’aver         |  |
|  | proseguito il rapporto locatizio ad un canone superiore a quello ritenuto con-     |  |
|  | gruo dall’Agenzia del demanio costituisce evidente violazione dell’art. 1,         |  |
|  | comma 388, della legge n. 147/2013. Tuttavia, ad avviso del Collegio, non          |  |
|  | costituisce danno patrimoniale l’intero importo corrisposto dall’amministra-       |  |
|  | zione sanitaria per i contratti di locazione in questione ma solo la differenza    |  |
|  | tra la somma ritenuta congrua dall’Agenzia del demanio e quella effettiva-         |  |
|  | mente corrisposta, a far data dalla verifica dei prezzi medi di mercato da         |  |
|  | parte di quest’ultima. Infatti, gli immobili locati sono stati effettivamente uti- |  |
|  | lizzati per le attività amministrative e sociosanitarie dell’ASP e, considerato    |  |
|  | che non vi erano immobili demaniali disponibili, in grado di sostituire, in        |  |
|  | tutto o in parte, quelli locati, l’azienda sanitaria si sarebbe dovuta, comun-     |  |
|  | que, rivolgere ad un privato per reperire idonei locali da utilizzare per i propri |  |
|  | scopi. Pertanto, la quota parte di canone ritenuta congrua dall’Agenzia del        |  |
|  | demanio non può essere considerata indebitamente corrisposta, posto che la         |  |
|  | stessa sarebbe stata in ogni caso liquidata per la locazione degli immobili da     |  |
|  | destinare alle varie attività dell’azienda sanitaria sul territorio. Ne deriva che |  |
|  | la posta di danno in esame deve essere rideterminata, per ciascun contratto        |  |
|  | di locazione, nella sola differenza tra il canone annuo effettivamente liquidato   |  |
|  | dall’ASP e quello congruo determinato dall’Agenzia del demanio. La richiesta       |  |
|  | risarcitoria avanzata dalla Procura regionale (canoni corrisposti per intero       |  |
|  | nel triennio 2019 – 2021) deve essere, inoltre, circoscritta ai canoni di loca-    |  |
|  | zione corrisposti in eccedenza a far data dalla mensilità successiva alla veri-    |  |
|  | fica dei prezzi medi di mercato da parte dell’Agenzia del demanio,                 |  |
|  | 29                                                                                 |  |

|  |                                                                                       |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                       |  |
|  | conseguente all’adozione del diniego di nulla osta. È, infatti, da tale data che      |  |
|  | l’amministrazione è obiettivamente venuta a conoscenza dell’importo dei ca-           |  |
|  | noni di locazione ritenuti congrui e da tale data avrebbe dovuto, pertanto,           |  |
|  | assumere ogni iniziativa utile alla riduzione degli stessi, fin dalla mensilità       |  |
|  | successiva alla verifica di congruità, o, comunque, al recesso dai contratti.         |  |
|  | Come correttamente affermato dal requirente sul punto, considerata la nul-            |  |
|  | lità dei contratti rinnovati o mantenuti in violazione della già richiamata           |  |
|  | norma imperativa, tali iniziative dovevano essere assunte indipendentemente           |  |
|  | dal fatto che fosse spirato o meno il termine dei sessanta giorni prima della         |  |
|  | data entro la quale avrebbe potuto avvalersi della facoltà di comunicare il           |  |
|  | recesso dal contratto e, quindi, anche nel caso di contratti tacitamente rin-         |  |
|  | novati. Pertanto, ai fini del calcolo del danno patrimoniale derivante dall’in-       |  |
|  | debito esborso delle ulteriori somme rispetto a quelle ritenute congrue, è ne-        |  |
|  | cessario fare riferimento, a titolo esemplificativo, alla tabella indicata a pa-      |  |
|  | gina 3 della nota inviata via p.e.c. alla Procura regionale dall’Agenzia del de-      |  |
|  | manio il 25 ottobre 2024, dalla quale risulta il canone annuo congruito per           |  |
|  | ciascuno contratto di locazione oggetto di espresso diniego di nulla osta, non-       |  |
|  | ché alla tabella allegata alla integrazione della <i>notitia damni</i> trasmessa alla |  |
|  | Procura regionale con la nota prot. n. 0203147/2023 del 15 giugno 2023                |  |
|  | della Guardia di Finanza, dalla quale si evince l’importo del canone annuo            |  |
|  | corrisposto per gli immobili in esame nel periodo oggetto di contestazione, e,        |  |
|  | infine, più in particolare, alla verifica, per ciascun contratto di locazione in      |  |
|  | esame, dei prezzi medi di mercato da parte dell’Agenzia del demanio, conse-           |  |
|  | guente all’adozione del diniego di nulla osta a decorrere dalla quale l’ammi-         |  |
|  | nistrazione sanitaria era, comunque, obbligata alla riduzione del canone di           |  |
|  | 30                                                                                    |  |

|  |                                                                                             |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                             |  |
|  | locazione (cfr., in particolare, la nota dell'Agenzia del Demanio avente ad og-             |  |
|  | getto “ <i>Acquisizione atti ed informazioni afferenti ottemperanza all’art. 1,</i>         |  |
|  | <i>comma 388, della legge n. 147 del 27/12/2013 da parte dell’Azienda Sanita-</i>           |  |
|  | <i>ria Provinciale di Cosenza. Relazione illustrativa.</i> ” e gli allegati ivi richiamati, |  |
|  | trasmessa, con altra documentazione, con la <i>notitia damni</i> prot. n. 144043            |  |
|  | del 27 aprile 2023 del Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria della Guardia                |  |
|  | di Finanza di Cosenza).                                                                     |  |
|  | <b>15.2.1</b> Appare, pertanto, evidente che, per le ragioni sopra evidenziate, la          |  |
|  | posta di danno formulata in via subordinata deve essere rideterminata e                     |  |
|  | quantificata nell’importo complessivo di euro 387.572,60, pari alla differenza              |  |
|  | tra l’importo complessivamente corrisposto per le locazioni in contestazione                |  |
|  | negli anni 2019, 2020 e 2021, detratti i canoni liquidati prima della verifica              |  |
|  | di congruità da parte dell’Agenzia del demanio, e quello ritenuto congruo per               |  |
|  | i medesimi contratti di locazione nel medesimo arco temporale a far data                    |  |
|  | dalla mensilità successiva a quella della già menzionata verifica di congruità              |  |
|  | (euro 1.086.020,64 – euro 698.448,04). In particolare, infatti, avuto riguardo              |  |
|  | agli immobili ed ai dati recati dalla tabella allegata alla nota prot. n.                   |  |
|  | 0203147/2023 del 15 giugno 2023 della Guardia di Finanza: per l’immobile                    |  |
|  | indicato al n. 12 (sito in Rogliano, via E. Altomare), poiché l’importo comples-            |  |
|  | sivo corrisposto è pari ad euro 41.543,04 mentre il canone ritenuto congruo                 |  |
|  | è di euro 7.624,32, la spesa da considerare ammissibile va determinata in                   |  |
|  | euro 20.331,52; per l’immobile indicato al n. 30 (sito in Acri, via San Mar-                |  |
|  | tino), poiché l’importo complessivo corrisposto è pari ad euro 8.075,70 men-                |  |
|  | tre il canone ritenuto congruo è di euro 2.207,52, la spesa da ritenere am-                 |  |
|  | missibile va determinata in euro 5.886,72; per l’immobile indicato al n. 33                 |  |
|  | 31                                                                                          |  |

|  |                                                                                  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                  |  |
|  | (sito in Cosenza, piazza Santa Teresa), poiché l'importo complessivo corri-      |  |
|  | sposto è pari ad euro 17.918,28 mentre il canone ritenuto congruo è di euro      |  |
|  | 5.335,20, la spesa da considerare ammissibile va determinata in è euro           |  |
|  | 14.227,20; per l'immobile indicato al n. 34 (sito in Cosenza, via Duca degli     |  |
|  | Abruzzi), poiché l'importo complessivo corrisposto è pari ad euro 280.402,28     |  |
|  | mentre il canone ritenuto congruo è di euro 43.397,64, la spesa da ritenere      |  |
|  | ammissibile va determinata in euro 115.727,04; per l'immobile indicato al n.     |  |
|  | 35 (sito in Parenti (CS), località Bocca di Piazza), poiché l'importo comples-   |  |
|  | sivo corrisposto è pari ad euro 10.400,32 mentre il canone ritenuto congruo      |  |
|  | è di euro 2.221,80, la spesa da ritenere ammissibile va determinata in euro      |  |
|  | 5.924,80; per l'immobile indicato al n. 36 (sito in Corigliano-Rossano, via N.   |  |
|  | Mazzei), poiché l'importo complessivo corrisposto è pari ad euro 521.711,06      |  |
|  | mentre il canone ritenuto congruo è di euro 154.754,40, la spesa da ritenere     |  |
|  | ammissibile va determinata in euro 412.678,40; per l'immobile indicato al n.     |  |
|  | 44 (sito in Castrolibero (CS), località Andreotta, via Papa Giovanni XXIII),     |  |
|  | poiché l'importo complessivo corrisposto è pari ad euro 32.818,50 mentre il      |  |
|  | canone ritenuto congruo è di euro 11.310,00, la spesa da ritenere ammissi-       |  |
|  | bile va determinata in euro 26.390,00; per l'immobile indicato al n. 45 (sito    |  |
|  | in Castrolibero (CS), località Andreotta, Polo sanitario), poiché l'importo com- |  |
|  | plessivo corrisposto è pari ad euro 49.582,96 mentre il canone ritenuto con-     |  |
|  | gruo è di euro 15.426,84, la spesa da ritenere ammissibile va determinata in     |  |
|  | euro 35.995,96. Infine, per gli immobili indicati ai nn. 66 e 67 (siti in Co-    |  |
|  | senza, via Arabia n. 42, U.O. Studi e Progettazione e UOC Servizio Patrimo-      |  |
|  | niale tecnico, al secondo e al terzo piano del medesimo stabile), la tabella dei |  |
|  | pagamenti redatta dalla Guardia di Finanza, così come la informativa             |  |
|  | 32                                                                               |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | dell'organo investigativo prot. n. 13605/7 del 20 aprile 2023, fa rinvio al rap-     |  |
|  | porto locatizio avente a oggetto l'immobile indicato al n. 52 della medesima         |  |
|  | tabella (anch'esso sito in Cosenza, via Arabia n. 42, Dip. Servizi sociali) per      |  |
|  | il quale non è stato rilasciato alcun nulla osta da parte dell'Agenzia del de-       |  |
|  | manio. In particolare, la documentazione sopra indicata ha precisato che per         |  |
|  | i tre immobili in questione (tutti siti nel medesimo edificio) risultano mandati     |  |
|  | di pagamento cumulativi, per effetto dei quali l'ASP ha corrisposto, per le          |  |
|  | annualità in contestazione (2019 – 2021), il complessivo importo di euro             |  |
|  | 188.984,28. Tuttavia, da tale importo deve essere detratta la somma corri-           |  |
|  | sposta a titolo di canone annuo per l'immobile per il quale non risulta che          |  |
|  | l'Agenzia del demanio abbia espressamente opposto il diniego di nulla osta.          |  |
|  | Tale importo, ad avviso del Collegio, è ricavabile sempre dalla tabella sopra        |  |
|  | indicata con riguardo al canone pagato per tale immobile nell'anno 2018              |  |
|  | (euro 18.398,16). È, infatti, verosimile che lo stesso importo sia stato corri-      |  |
|  | sposto anche per gli esercizi successivi. Pertanto, da quanto cumulativa-            |  |
|  | mente pagato alle controparti, per le annualità in contestazione, deve essere        |  |
|  | detratto il complessivo importo di euro 55.194,48. Ne deriva che, poiché la          |  |
|  | spesa sostenuta per entrambi gli immobili in contestazione è pari ad euro            |  |
|  | 123.568,50 mentre il canone ritenuto congruo è di euro 11.491,20 per sin-            |  |
|  | golo immobile in esame, la spesa da ritenere ammissibile va quantificata in          |  |
|  | euro 61.286,40. Riassumendo, alla luce delle cifre sin qui esposte e del ra-         |  |
|  | gionamento seguito, dal totale corrisposto di euro 1.086.020,64 va detratto          |  |
|  | quello da ritenersi ammissibile, pari ad euro 698.448,04, per cui, in defini-        |  |
|  | tiva, la spesa da considerarsi non ammissibile ammonta ad euro 387.572,60.           |  |
|  | <b>15.2.2</b> Ad avviso della Procura regionale, la posta di danno contestata in via |  |
|  | 33                                                                                   |  |

|  |                                                                                   |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                   |  |
|  | subordinata deve essere imputata ai dirigenti e ai responsabili della specifica   |  |
|  | unità organizzativa preposta a gestire i contratti di locazione di immobili uti-  |  |
|  | lizzati dall'ASP di Cosenza e, in particolare, richiamando quanto evidenziato     |  |
|  | in narrativa riguardo all'articolazione funzionale interna all'Azienda sanita-    |  |
|  | ria, all'Unità organizzativa complessa "Gestione Tecnico Patrimoniale" e          |  |
|  | all'Unità organizzativa semplice "Patrimonio". Pertanto, poiché l'Unità opera-    |  |
|  | tiva complessa è stata diretta dal sig. Pignanelli dal 16 giugno 2018 al 30       |  |
|  | giugno 2019 e che, nei residui periodi di rilevanza ai fini dell'azione erariale, |  |
|  | in assenza della nomina di un dirigente dell'unità operativa complessa, lo        |  |
|  | stesso ha, comunque, avuto la responsabilità dell'Unità operativa semplice,       |  |
|  | tutte le inosservanze gestionali foriere del danno sarebbero a lui ascrivibili.   |  |
|  | Orbene, ritiene il Collegio che siffatta impostazione meriti sostanziale condi-   |  |
|  | visione ancorché nei termini di seguito spiegati. Occorre al riguardo, infatti,   |  |
|  | chiarire che sebbene non si possa controvertere sul fatto che il convenuto        |  |
|  | abbia assunto gli incarichi di responsabile dell'Unità operativa semplice ope-    |  |
|  | rante all'interno della Unità operativa complessa "Gestione Infrastrutture e      |  |
|  | Tecnologie", giusta deliberazione del Direttore generale n. 599 del 15 aprile     |  |
|  | 2016, nomina alla quale ha fatto seguito quella di sostituto del Direttore della  |  |
|  | Unità operativa complessa "Gestione Infrastrutture e Tecnologie" (poi deno-       |  |
|  | minata "Gestione Tecnico Patrimoniale"), con provvedimenti del Direttore ge-      |  |
|  | nerale del 27 febbraio 2017 e del 14 giugno 2018, funzioni svolte in via inte-    |  |
|  | rinale sino al 31 ottobre 2019, non è da tutto ciò che si possa configurare un    |  |
|  | automatismo causale tra la condotta e il danno. In proposito valga, infatti,      |  |
|  | considerare che, in base alla deliberazione n. 1619 del 17 agosto 2017 di         |  |
|  | approvazione dell'atto aziendale, deliberazione assunta ai sensi degli artt. 3,   |  |
|  | 34                                                                                |  |

|  |                                                                                              |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                              |  |
|  | comma 1 <i>bis</i> , e 15 <i>bis</i> del d.lgs. n. 502/1992, il Direttore generale può dele- |  |
|  | gare l’adozione di atti che impegnano l’azienda verso l’esterno, per l’attua-                |  |
|  | zione degli obiettivi definiti dalla programmazione aziendale, ai dirigenti di               |  |
|  | struttura complessa, ai sensi dell’art. 15 <i>bis</i> del d.lgs. n. 502/1992 e succes-       |  |
|  | sive modifiche ed integrazioni (punto 20) e che sulla base della documenta-                  |  |
|  | zione trasmessa dall’ASP di Cosenza in esecuzione dell’ordinanza n.                          |  |
|  | 81/2024, con deliberazione direttoriale n. 3222 del 29 novembre 2012, vi è                   |  |
|  | stata effettiva delega ai dirigenti di dipartimento, di distretto sanitario e delle          |  |
|  | unità operative complesse dei poteri di gestione relativi a “ <i>quelle attività che</i>     |  |
|  | <i>concretizzino adempimenti obbligatori ex legge o autorizzati con delega del Di-</i>       |  |
|  | <i>rettore generale o con Regolamento</i> ”, riservando al Direttore generale “ <i>tutte</i> |  |
|  | <i>quelle attività che implicino potere decisionale, strategia politica, programma-</i>      |  |
|  | <i>zione, controllo e governo aziendale, rappresentanza esterna e titolarità</i>             |  |
|  | <i>dell’ASP.</i> ”, come, peraltro, ribadito dalle note prott. nn. 0136416 del 15 no-        |  |
|  | vembre 2019 e 0025499 dell’11 marzo 2020, col che - e con il fatto che la                    |  |
|  | deliberazione n. 3222/2012 ha individuato le materie rientranti nelle com-                   |  |
|  | petenze previste per l’adozione delle determine dirigenziali (atti di esercizio di           |  |
|  | autonomi poteri gestionali) in “ <i>quelle comprese nel separato elenco che verrà</i>        |  |
|  | <i>trasmesso, per le proprie competenze , ad ogni singola struttura,</i> ” elenco pe-        |  |
|  | raltro non versato in atti – appare evidente come non si possa ritenere con                  |  |
|  | esattezza accertati quali fossero i poteri del responsabile della struttura ope-             |  |
|  | rativa complessa denominata “Gestione Tecnico Patrimoniale”. Ciò tanto più                   |  |
|  | ove si tenga conto del fatto che la domanda di nulla osta all’Agenzia del de-                |  |
|  | manio per il rinnovo dei contratti di locazione è stata inoltrata a firma con-               |  |
|  | giunta del convenuto, all’epoca responsabile facente funzioni del UOC                        |  |
|  | 35                                                                                           |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | “Gestione Tecnico Patrimoniale”, e del Direttore generale, con la nota prot. n.    |  |
|  | 0159916 del 7 dicembre 2018, pertanto, appare verosimile che il signor Pi-         |  |
|  | gnanelli non disponesse di autonomi poteri di gestione in ordine ai rapporti       |  |
|  | contrattuali in esame. Il fatto che, però, dal corredo probatorio in atti non      |  |
|  | appaia idoneamente delineata la responsabilità del convenuto in relazione          |  |
|  | alla sfera di attribuzioni gravanti sulla unità operativa complessa più volte      |  |
|  | menzionata, non esclude, come accennato, che a suo carico possano comun-           |  |
|  | que configurarsi doveri di servizio forieri di pretesa erariale. Infatti, indipen- |  |
|  | dentemente da un provvedimento di delega delle funzioni da parte del Diret-        |  |
|  | tore generale (eventualmente solo per il periodo nel quale lo stesso ha disim-     |  |
|  | pegnato le funzioni di responsabile dell’Unità operativa complessa), appare        |  |
|  | evidente come, sia nella qualità di responsabile dell’Unità organizzativa sem-     |  |
|  | plice denominata “Patrimonio” che, a maggior ragione, nella qualità di re-         |  |
|  | sponsabile facente funzioni dell’Unità operativa complessa denominata “Ge-         |  |
|  | stione Tecnico Patrimoniale”, il sig. Pignanelli avrebbe dovuto in ogni caso       |  |
|  | curare, come solo in parte ha fatto, tutte le procedure relative ai rinnovi dei    |  |
|  | contratti di locazione passiva, sottoponendo tempestivamente all’esame del         |  |
|  | Direttore generale gli atti funzionali all’adeguamento alla disciplina recata      |  |
|  | dall’art. 1, comma 388, della legge n. 147/2013, dei contratti di locazione        |  |
|  | passiva per i quali l’Agenzia del demanio ha negato il nulla osta per difformità   |  |
|  | del canone annuo dai prezzi medi di mercato, ove si consideri, peraltro, che       |  |
|  | quando è stato negato detto nulla osta ed è stata trasmessa la determina-          |  |
|  | zione del prezzo medio di mercato per ciascuno degli immobili in esame, il         |  |
|  | signor Pignanelli esercitava le funzioni di responsabile dell’Unità operativa      |  |
|  | complessa “Gestione Tecnico Patrimoniale”. Se questa era la condotta che           |  |
|  | 36                                                                                 |  |

|  |                                                                                       |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                       |  |
|  | poteva ritenersi comunque esigibile nella condizione data, non risulta di con-        |  |
|  | tro in atti, alcuna iniziativa del convenuto volta all'adeguamento dei canoni         |  |
|  | di locazione degli immobili in esame alle prescrizioni dell'Agenzia del dema-         |  |
|  | nio, con l'unica eccezione del contratto di locazione dell'immobile sito nel          |  |
|  | Comune di Corigliano Rossano (corrispondente al fascicolo n. 36 di cui alle           |  |
|  | sopra menzionate informative della Guardia di Finanza) al canone annuo ri-            |  |
|  | tenuto congruo da parte dell'Agenzia del demanio, in relazione al quale si            |  |
|  | deve dunque escludere il danno patrimoniale derivante dalle maggiori somme            |  |
|  | erogate rispetto a quelle effettivamente congruite per tale rapporto contrat-         |  |
|  | tuale, pari all'importo complessivo di euro 109.032,66. Viceversa, risulta <i>per</i> |  |
|  | <i>tabulas</i> non solo che i canoni corrisposti nel triennio 2019-2021 per gli altri |  |
|  | contratti di locazione passiva in contestazione, a decorrere dalla mensilità          |  |
|  | successiva alla data delle sopra indicate verifiche di congruità, sono di gran        |  |
|  | lunga superiori a quelli ritenuti congrui dall'Agenzia del demanio ma anche           |  |
|  | che il convenuto ha omesso di porre in essere gli adempimenti di sua com-             |  |
|  | petenza, come già descritti, necessari ad impedire l'indebito esborso di pub-         |  |
|  | blico danaro sopra quantificato. Il signor Pignanelli ha, infatti, omesso di          |  |
|  | attivare le procedure di rinegoziazione dei canoni di locazione non congrui           |  |
|  | sia nel periodo in cui ha svolto interinalmente le funzioni dirigenziali che nel      |  |
|  | periodo in cui ha disimpegnato solo le funzioni di responsabile dell'Unità            |  |
|  | operativa semplice denominata "Patrimonio" e, comunque, di segnalare e/o              |  |
|  | proporre al vertice dell'ASP i necessari provvedimenti funzionali all'adegua-         |  |
|  | mento dei canoni relativi ai contratti di locazione ai prezzi medi di mercato         |  |
|  | indicati dall'Agenzia del demanio, come ha fatto nel caso del contratto di lo-        |  |
|  | cazione passiva relativo all'immobile sito nel Comune di Corigliano Rossano.          |  |
|  | 37                                                                                    |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | Al riguardo, è appena il caso di osservare, infatti, che la ulteriore documen-       |  |
|  | tazione versata in atti dal convenuto non appare idonea a smentire la con-           |  |
|  | dotta omissiva contestata dal P.M. come causa efficiente del pagamento in            |  |
|  | eccesso dei canoni di locazione per i contratti per i quali l'Agenzia del dema-      |  |
|  | nio ha espressamente formulato il diniego di nulla osta. Pertanto, l'avviso          |  |
|  | pubblico del 1° agosto 2018, avente ad oggetto la manifestazione di interesse        |  |
|  | all'acquisizione di un immobile da destinare ad uffici dell'azienda sanitaria,       |  |
|  | le note prott. nn. 0015007 e 0014904 dell'11 febbraio 2020, aventi ad oggetto        |  |
|  | rispettivamente la relazione sulla gestione dei beni di proprietà dell'ammini-       |  |
|  | strazione sanitaria e la relazione in ordine alla razionalizzazione delle loca-      |  |
|  | zioni passive, a firma congiunta del convenuto con la dott.ssa Alberta Cele-         |  |
|  | stino, la nota prot. n. 0037956 del 22 aprile 2020 di sollecito della approva-       |  |
|  | zione dei provvedimenti provenienti dall'Unità operativa complessa e della           |  |
|  | nomina del nuovo responsabile della stessa, appaiono inidonei a dimostrare           |  |
|  | la estraneità del convenuto ai fatti oggetto della specifica contestazione sopra     |  |
|  | descritta, posto che appaiono semplicemente funzionali a confutare l'adde-           |  |
|  | bito generico di una generale <i>mala gestio</i> del patrimonio immobiliare attivo e |  |
|  | passivo dell'ASP di Cosenza. Ad analoghe conclusioni si perviene anche con           |  |
|  | riguardo alla nota relativa alla rinegoziazione dei contratti di locazione, con-     |  |
|  | siderato che la stessa non risulta firmata, non reca alcuna data e numero di         |  |
|  | protocollo e, quindi, non vi è prova che la stessa sia stata inoltrata dal con-      |  |
|  | venuto al Direttore generale dell'ASP.                                               |  |
|  | <b>15.2.3</b> Quanto all'elemento soggettivo, secondo l'impostazione accusatoria,    |  |
|  | la condotta del convenuto sarebbe connotata dal dolo erariale. Il Collegio           |  |
|  | condivide l'assunto. Al riguardo, valga rimarcare che il signor Pignanelli ha        |  |
|  | 38                                                                                   |  |

|  |                                                                                         |  |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                         |  |
|  | avviato la procedura tesa al rilascio dei nulla osta da parte dell'Agenzia del          |  |
|  | demanio con nota a firma congiunta con il Direttore generale, sottoscrivendo,           |  |
|  | peraltro, le schede quadro esigenziali degli immobili in questione, e che, no-          |  |
|  | nostante i dinieghi dei richiesti nulla osta, i contratti di locazione sono stati       |  |
|  | mantenuti ad un canone non congruo rispetto alla valutazione demaniale,                 |  |
|  | senza che vi sia stato, giova ribadirlo, da parte del convenuto alcun atto fun-         |  |
|  | zionale a rappresentare e/o proporre la rinegoziazione del canone di loca-              |  |
|  | zione o il mancato rinnovo dei contratti oggetto di contestazione, con la sola          |  |
|  | eccezione, come si è detto, del rapporto negoziale relativo all'immobile sito           |  |
|  | nel Comune di Corigliano Rossano, in via N. Mattei, per il quale è stata pro-           |  |
|  | posta la rinegoziazione al Direttore generale. Ne deriva che il convenuto era           |  |
|  | pienamente consapevole del pregiudizio economico derivante all'azienda sa-              |  |
|  | nitaria dalla prosecuzione del rapporto locatizio ad un prezzo superiore a              |  |
|  | quello medio di mercato e che, tuttavia, ha omesso di porre in essere quegli            |  |
|  | adempimenti di sua competenza funzionali a contenere, nei limiti delle sopra            |  |
|  | indicati previsioni normative, la spesa per le locazioni in esame.                      |  |
|  | <b>15.2.4</b> Pertanto, sussistendo tutti gli elementi costitutivi della responsabilità |  |
|  | amministrativa, la domanda risarcitoria formulata in via subordinata è me-              |  |
|  | ritevole di parziale accoglimento, con la conseguente condanna, per tale po-            |  |
|  | sta di danno, del signor Pignanelli Luigi Francesco al pagamento della com-             |  |
|  | plessiva somma di euro 278.539,94, pari alla posta di danno determinata                 |  |
|  | <i>sub 15.2.1</i> , alla quale è stato sottratto l'importo indebitamente corrisposto    |  |
|  | per i canoni di locazione relativi all'immobile sito in Corigliano Rossano, via         |  |
|  | N. Mattei, per le ragioni indicate <i>sub 15.2.2.</i>                                   |  |
|  | <b>15.3</b> Del pari fondata è la domanda di condanna al pagamento delle somme          |  |
|  | 39                                                                                      |  |

|  |                                                                                      |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                      |  |
|  | indebitamente corrisposte dall’ASP di Cosenza, nel periodo 2019-2021, a ti-          |  |
|  | tolo di canone per immobili assunti in locazione in assenza di un atto scritto,      |  |
|  | riguardo ai rapporti indicati dalla informativa della Guardia di Finanza prot.       |  |
|  | n. 13605/7 del 20 aprile 2023 e dalla tabella allegata all’integrazione della        |  |
|  | <i>notitia damni</i> prot. n. 0203147/2023 del 15 giugno 2023, numeri 14, 40, 55,    |  |
|  | 75 e 76. È, infatti, noto che, ai sensi degli artt. 16 e 17 del r.d. n. 2440/1923,   |  |
|  | e per consolidata giurisprudenza, tutti i contratti con la pubblica ammini-          |  |
|  | strazione devono rivestire la forma scritta a pena di nullità e che, pertanto,       |  |
|  | non sono ammissibili accordi per <i>facta concludentia</i> (cfr. da ultimo, Corte di |  |
|  | cassazione, sez. I, ordinanza n. 22831 del 13 agosto 2024; id. in termini, sez.      |  |
|  | III, ordinanza n. 9759 del 12 aprile 2023; sez. III, sentenza n. 19410 del 30        |  |
|  | settembre 2016; sez. VI, ordinanza n. 12253 del 14 giugno 2016; sez. III, n.         |  |
|  | 1223 del 23 gennaio 2006; sez. III, n. 2832 del 26 febbraio 2002; sez. III, n.       |  |
|  | 7977 del 1° ottobre 1994). Ne deriva che la spesa disposta dall’amministra-          |  |
|  | zione in assenza di un valido titolo autorizzativo, come nel caso di specie,         |  |
|  | costituisce un indebito pagamento, per definizione privo di qualsivoglia uti-        |  |
|  | lità, e, quindi, un danno patrimoniale da risarcire integralmente (cfr. in ter-      |  |
|  | mini, da ultimo, Sez. giur. Calabria, sentenza n. 236 del 21 dicembre 2023).         |  |
|  | Tale pregiudizio economico risulta anch’esso ascrivibile, in ragione delle con-      |  |
|  | siderazioni svolte in precedenza, alla condotta omissiva del convenuto, il           |  |
|  | quale, alla luce delle funzioni esercitate e di cui s’è già dato diffusamente        |  |
|  | conto, non poteva che essere pienamente consapevole del pregiudizio arre-            |  |
|  | cato alle finanze dell’azienda sanitaria dal pagamento di somme prive di qual-       |  |
|  | sivoglia autorizzazione, di talché avrebbe dovuto agire, con le necessarie cau-      |  |
|  | tele, in ossequio agli obblighi di servizio connessi alle funzioni del ruolo         |  |
|  | 40                                                                                   |  |

|  |                                                                                            |  |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                            |  |
|  | ricoperto, si da scongiurare la prosecuzione <i>sine titulo</i> dei rapporti locatizi      |  |
|  | altrimenti forieri di danno e accertati dall'organo investigativo nelle già men-           |  |
|  | zionate informative rese alla Procura regionale. La domanda erariale deve                  |  |
|  | dunque ritenersi meritevole di accoglimento relativamente al danno in pro-                 |  |
|  | posito determinato in citazione per euro 124.191,82.                                       |  |
|  | <b>15.4</b> Infondata è, infine, la domanda attorea di condanna al pagamento               |  |
|  | dell'importo complessivo di euro 1.801.249,00, in ragione dell'asserita man-               |  |
|  | cata riduzione dei canoni di locazione, per il periodo 2019 – 2021, imposta                |  |
|  | dall'art. 24, comma 4, del d.l. n. 66/2014 e dall'art. 1, commi da 616 a 620,              |  |
|  | della legge n. 160/2019. Risulta, infatti, dalla documentazione versata in atti            |  |
|  | dal convenuto, segnatamente dalla nota prot. n. 140129 del 12 novembre                     |  |
|  | 2024 a firma del Direttore dell'Unità operativa complessa “Gestione Tecnico                |  |
|  | Patrimoniale”, e dalla documentazione prodotta dal requirente in esecuzione                |  |
|  | dell'ordinanza collegiale n. 81/2024, che l'ASP di Cosenza ha tempestiva-                  |  |
|  | mente provveduto alla riduzione del 15% sui canoni di locazione in contesta-               |  |
|  | zione, prescritta dall'art. 3 del d.l. n. 95/2012 ed estesa agli enti del comparto         |  |
|  | sanitario dall'art. 24, comma 4, cit. Né si potrebbe diversamente opinare in               |  |
|  | relazione alla asserita violazione dell'art. 1, commi da 616 a 620, della legge            |  |
|  | 27 dicembre 2019, n. 160. In proposito è sufficiente osservare che dette di-               |  |
|  | sposizioni si applicano solo alle “ <i>amministrazioni dello Stato di cui all'articolo</i> |  |
|  | <i>1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, incluse la Presi-</i>        |  |
|  | <i>denza del Consiglio dei ministri e le agenzie, anche fiscali compresa l'Agenzia</i>     |  |
|  | <i>del demanio, nonché gli organi di rilevanza costituzionale</i> ” e che, per ammini-     |  |
|  | strazioni dello Stato, ai sensi del già menzionato art. 1, comma 2, del d.lgs.             |  |
|  | n. 165/2001, devono intendersi solo “ <i>tutte le amministrazioni dello Stato, ivi</i>     |  |
|  | 41                                                                                         |  |

|  |                                                                                             |  |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                             |  |
|  | <i>compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative,</i> |  |
|  | <i>le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo” e non an-</i>          |  |
|  | <i>che le aziende sanitarie provinciali, ove si consideri che le stesse sono enti</i>       |  |
|  | <i>pubblici economici aventi finalità di carattere esclusivamente settoriale, non</i>       |  |
|  | <i>espressive di alcuna comunità, che agiscono iure privatorum (cfr. Corte co-</i>          |  |
|  | <i>stituzionale, ordinanza n. 49/2013) e non rientrano tra le amministrazioni</i>           |  |
|  | <i>statali (cfr. Cass. civ., sez. V, ordinanza n. 27153 del 15 settembre 2022; id.</i>      |  |
|  | <i>n. 16738/2004). Al riguardo, giova inoltre sottolineare che “L’interpretazione</i>       |  |
|  | <i>letterale dell’art. 1, comma 616, della L. n. 160 del 27 dicembre 2019 induce</i>        |  |
|  | <i>a ritenere che la disposizione faccia riferimento esclusivamente alle ammini-</i>        |  |
|  | <i>strazioni dello Stato.”, posto che “l’espressione amministrazioni dello Stato,</i>       |  |
|  | <i>letteralmente, non include tutte le altre pubbliche amministrazioni annoverate</i>       |  |
|  | <i>dall’art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001. Al contrario l’analisi della dispo-</i>    |  |
|  | <i>sizione evidenzia, da una parte, che nell’ambito delle amministrazioni pubbli-</i>       |  |
|  | <i>che si annoverano le amministrazioni dello Stato e, dall’altra, che le ammini-</i>       |  |
|  | <i>strazioni pubbliche non si esauriscono in esse. Peraltro, tutte le volte che il</i>      |  |
|  | <i>legislatore ha voluto fare riferimento, in generale, alle amministrazioni pubbli-</i>    |  |
|  | <i>che ha richiamato l’art. 1, comma 2, senza alcuna espressa limitazione.” e che,</i>      |  |
|  | <i>pertanto, “alla luce dell’operazione ermeneutica condotta, può concludersi che</i>       |  |
|  | <i>l’interpretazione letterale (mediante la quale è stato dimostrato che la nozione</i>     |  |
|  | <i>di amministrazione dello Stato non possa estendersi fino ad includere tutte le</i>       |  |
|  | <i>pubbliche amministrazioni) coincida con l’interpretazione logica e che, quindi,</i>      |  |
|  | <i>la nozione di “amministrazione dello Stato” non possa essere estesa fino a</i>           |  |
|  | <i>ricomprendere tutte le “amministrazioni pubbliche” anche sulla base dell’ana-</i>        |  |
|  | <i>lisi della volontà del legislatore.” (cfr. Corte dei conti Piemonte, sez. contr.,</i>    |  |
|  | 42                                                                                          |  |

|  |                                                                                    |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                    |  |
|  | deliberazione n. 40 del 23 aprile 2020; id in termini, Corte dei conti Emilia-     |  |
|  | Romagna, sez. contr., deliberazione n. 115 del 24 ottobre 2017). Ad analoga        |  |
|  | conclusione si deve pervenire per ciò che concerne la prescrizione di cui al       |  |
|  | comma 620 dell’art. 1 cit., ciò ove si consideri che esso fa esclusivo riferi-     |  |
|  | mento, ai fini dell’applicazione della sanzione della riduzione lineare del 5%     |  |
|  | degli stanziamenti sui capitoli relativi alle spese correnti, alle sole ammini-    |  |
|  | strazioni di cui all’art.2, comma 222, primo periodo, della legge 23 dicembre      |  |
|  | 2009, n. 191, e cioè alle sole amministrazioni dello Stato. In ragione di          |  |
|  | quanto sin qui esposto, si deve ritenere conseguentemente infondata anche          |  |
|  | la prospettazione di danno pari ad euro 612.708,00. D’altra parte, anche a         |  |
|  | volere ritenere che le disposizioni in commento fossero applicabili alle           |  |
|  | aziende sanitarie provinciali, la domanda attorea sarebbe comunque infon-          |  |
|  | data. L’art. 1, commi da 616 a 620, della legge n. 160/2019 consente, infatti,     |  |
|  | la rinegoziazione dei contratti in corso, o venuti a scadenza, alla data di en-    |  |
|  | trata in vigore della legge, solo se “conveniente” (comma 616), precisando che     |  |
|  | tale rinegoziazione si effettua mediante la stipula di un nuovo contratto della    |  |
|  | durata di nove anni a fronte di un canone annuo commisurato al valore mi-          |  |
|  | nimo locativo fissato dall’Osservatorio del mercato immobiliare, ridotto del       |  |
|  | 15%, o, in caso di indisponibilità di tale valore, a quello del comune più vicino  |  |
|  | nell’ambito territoriale della medesima regione (comma 617), e prescrivendo        |  |
|  | che la proprietà deve comunicare la propria accettazione della proposta di         |  |
|  | rinegoziazione entro trenta giorni dal ricevimento e che, in caso di mancata       |  |
|  | accettazione, “il contratto vigente continua a produrre effetti fino alla naturale |  |
|  | scadenza” (comma 618). Le disposizioni in esame disciplinano, quindi, una          |  |
|  | procedura “eventuale” di ulteriore riduzione dei canoni di locazione, in           |  |
|  | 43                                                                                 |  |

|  |                                                                                     |  |
|--|-------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |                                                                                     |  |
|  | cambio della stipula di un nuovo contratto della durata di nove anni, perché        |  |
|  | condizionata all'accettazione da parte del locatore, in assenza della quale re-     |  |
|  | stano validi ed efficaci i contratti di locazione in corso. Orbene, di tale proce-  |  |
|  | dura e del fatto che la stessa avrebbe potuto essere utilmente esperita e/o         |  |
|  | osservata e che, nonostante ciò, gli organi aziendali abbiano omesso di farlo       |  |
|  | in danno dell'amministrazione, non vi è alcuna prova in atti, essendosi la          |  |
|  | Procura regionale limitata ad affermare apoditticamente la violazione dell'art.     |  |
|  | 1, commi da 616 a 620, della legge n. 160/2019.                                     |  |
|  | <b>15.5</b> In considerazione di quanto sopra evidenziato, il convenuto deve essere |  |
|  | conclusivamente condannato, a titolo di responsabilità amministrativa, al ri-       |  |
|  | sarcimento del danno patrimoniale arrecato all'ASP di Cosenza per l'importo         |  |
|  | complessivo di euro 402.731,76, derivante dalla somma delle poste di danno          |  |
|  | imputabili al convenuto per come determinate <i>sub 15.2.4 e 15.3</i> . Sugli im-   |  |
|  | porti di danno vanno calcolati gli accessori di legge come di seguito statuito.     |  |
|  | <b>16.</b> Il convenuto soccombente è, altresì, tenuto al pagamento delle spese del |  |
|  | giudizio in favore dello Stato da liquidare con nota segretariale a margine, ai     |  |
|  | sensi dell'art. 31, quinto comma, c.g.c..                                           |  |
|  | <b>P.Q.M.</b>                                                                       |  |
|  | la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, respinta       |  |
|  | ogni contraria istanza, eccezione e difesa, definitivamente pronunciando, in        |  |
|  | parziale accoglimento della domanda attorea, condanna il convenuto signor           |  |
|  | Pignanelli Luigi Francesco al pagamento dell'importo complessivo di euro            |  |
|  | 402.731,76 (euro quattrocentoduemilasettecentotrentuno/76) in favore                |  |
|  | dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza, oltre alla rivalutazione mone-       |  |
|  | taria, calcolata su base annua secondo gli indici ISTAT, dalla data delle           |  |
|  | 44                                                                                  |  |

45