



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 186/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

LOMBARDIA

Composta dai Magistrati:

Antonio Marco Canu

Presidente

Gaetano Berretta

Giudice

Gabriele Vinciguerra

Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. G 30661 del registro di segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

1) **ALESSANDRINI Adriano**, (C.F. LSSDRN65T02F205Q), nato a Milano il 02.12.1965 e residente in Segrate (MI), via Residenza Mestieri n. 742, rappresentato e difeso dall'Avvocato Pietro Gabriele Roveda per mandato in atti, elettivamente domiciliato in Lodi via Santa Maria del Sole n. 41 presso lo studio del difensore;

2) **CARBONARA Roberto Maria**, C.F. CRBRRT70P10A662K, nato a Bari (BA) il 10.9.1970 e residente a Bergamo (BG), in via Giuseppe Ravizza n.11, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo Cerami e Chiara Maria Lorenzin per mandato in atti, elettivamente domiciliato in Milano, Galleria San Babila n.4/A, presso lo studio dell'Avvocato Cerami;

3) **ALDINI Laura**, (C.F. LDNLRA68L48F205P) nata a Milano l'8 luglio 1968, residente in Segrate (Mi), Via Residenza Trefili – Milano 2, rappresentata e difesa, dall'Avvocato Gianluigi Bonifati per mandato in atti, elettivamente domiciliata in Milano via Donizetti n. 2 presso lo studio del difensore;

4) **RIGAMONTI Maurizio**, (C.F. RGMMRZ56E07B729H) nato a Carate Brianza il 7.5.1956, ed ivi residente in via Cascina per Verduggio 34, rappresentato e difeso dall'Avvocato Aldo Lopez per mandato in atti, elettivamente domiciliato in Milano, via Matteo Bandello, 20121, presso lo studio del difensore;

5) **ZANOLI Angelo**, (C.F. ZNLNGL55E11L777D) nato l'11 maggio 1955 in Verolanuova (BS), residente in Settala (MI), via Rodolfo Morandi n. 2, rappresentato e difeso dagli Avvocati Marco Luigi di Tolle, Adriano Pilia, Jacques Chiovini e Marta Scandroglio per procura in atti, elettivamente domiciliato presso il loro studio in Milano, Viale Bianca Maria n. 21.

VISTO il D.Lgs. n. 26 agosto 2016, n. 174.

VISTO l'atto introduttivo.

LETTI gli atti e i documenti di causa.

UDITI all'udienza del 16.10.2024 il Pubblico Ministero Selene Francesca Lupacchino, gli Avvocati Marco Luigi Di Tolle, Adriano Pilia e Marta Scandroglio per il convenuto ZANOLI (quest'ultima, su delega dell'Avvocato Bonifati, anche per la convenuta ALDINI), l'Avvocato Pietro Roveda per il convenuto ALESSANDRINI, gli Avvocati Carlo Cerami e Chiara Maria

Lorenzin per il convenuto CARBONARA, l'Avvocato Aldo Lopez per il convenuto RIGAMONTI, e omessa la relazione di causa, con il consenso delle parti, per ragioni di contingentamento dei tempi dell'udienza.

FATTO

Con nota prot. n. 4403/2019, il comune di Segrate ha trasmesso alla Procura contabile la deliberazione consiliare n. 17/2019, di riconoscimento di debito fuori bilancio pari ad euro 1.460.000,00, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000.

Il debito traeva origine dalla sentenza n. 11207 del 07.11.2018 del Tribunale di Milano, con cui il Comune di Segrate era stato condannato al risarcimento del danno pari ad euro 1.350.000,00, oltre interessi legali e spese processuali, in favore della società Europa 2000 s.r.l..

La sentenza n. 11207/2018 veniva confermata dalla Corte d'Appello di Milano con sentenza n. 1687/2020, che condannava altresì il Comune al rimborso delle spese processuali in favore di controparte.

Con deliberazione consiliare n. 44/2020, veniva riconosciuto il debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. a), Tuel derivante dalla sentenza del Tribunale di Milano e della Corte d'Appello ed era disposto il relativo pagamento.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza n. 1567/2023, rigettava il ricorso presentato dal Comune, confermando

la giurisdizione del g.o. e la correttezza della sentenza di secondo grado, condannando il Comune al rimborso delle spese processuali relative al grado di giudizio.

Con deliberazione consiliare n. 23/2023 veniva riconosciuto il debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. a), Tuel derivante dalla sentenza della Corte di Cassazione, ed era disposto il relativo pagamento.

La Procura contabile, svolta la necessaria istruttoria ed acquisita la documentazione pertinente, ha ricostruito la vicenda come segue.

Con delibere consiliari nn. 9, 10, 11 rispettivamente del 11.02.2012, 13.02.2012 e 14.02.2012 veniva approvato il Piano di Governo del Territorio (“PGT”) del comune di Segrate, con decorrenza dell’efficacia dal 09.05.2012 (doc. 6 di parte attrice).

Il predetto PGT, tra le altre disposizioni, prevedeva l’edificabilità di un’area, nota come “*Golfo Agricolo*”, nell’ambito di trasformazione TR1, per la maggior parte di proprietà della società EUROPA 2000 s.r.l. (doc. 2, all. 2 di parte attrice).

L’edificabilità dell’area era subordinata ad una procedura di pianificazione urbanistica (doc. 2, all. 2 di parte attrice), la quale prevedeva a sua volta l’esecuzione preventiva del c.d. “*preverdissement*”, ovvero una piantumazione delle aree assoggettabili a pianificazione attuativa, da realizzarsi entro 6 mesi dall’approvazione del PGT (doc. 2, all. 3.a e 3.b di parte attrice).

In data 18.05.2012, il PGT di nuova approvazione veniva

impugnato e il ricorso era notificato al Comune mediante raccomandata prot. n. 20548 del 28.05.2012 (doc. 6 di parte attrice, all. ricorso Achilli e altri).

Nelle more della definizione del giudizio, in data 22.06.2012, Europa 2000 presentava un cronoprogramma con le principali scadenze, ipotizzando la presentazione del progetto del *preverdissement* per ottobre 2012 e l'approvazione del predetto progetto da parte della giunta comunale per novembre 2012, e chiedeva conferma che nel termine indicato nel PGT (6 mesi dall'approvazione dello stesso) fosse sufficiente l'approvazione del mero progetto di *preverdissement* e l'impegno alla realizzazione dello stesso (doc. 2, all. 5 di parte attrice).

In data 11.07.2012, il Comune, ritenendo perentorio il termine di 6 mesi per la realizzazione del *preverdissement*, replicava evidenziando *“l'incompatibilità tra il cronoprogramma indicato e il termine previsto per l'esecuzione del preverdissement”* e sollecitava *“il tempestivo deposito del progetto di preverdissement affinché non si verifichino ritardi”* (doc. 2, all. 6 di parte attrice).

In data 18.09.2012 veniva presentata la proposta di intervento di *preverdissement* e in data 03.10.2012 la Giunta Comunale, con deliberazione n. 126/2012, procedeva all'approvazione del predetto progetto, incaricando il Dirigente della Direzione Ambiente Territorio e LL.PP. di monitorare l'esecuzione dell'intervento e di verificare in corso d'opera l'eventuale necessità di apportare varianti migliorative dell'opera (doc. 2, all. 7 di parte attrice).

Europa 2000 dava tempestivamente avvio alla realizzazione del *preverdissement*, completandone l'esecuzione in pochi mesi, (luglio 2013: doc. 2, all. 8 di parte attrice).

Successivamente, Europa 2000 presentava al Comune la proposta di piano attuativo (doc. 2, all. 9 di parte attrice) e alla Regione istanza di verifica di assoggettabilità alla procedura di Via della predetta proposta (doc. 2, all. 10 di parte attrice), ottenendone l'assoggettamento alla Via (doc. 2, all. 11 di parte attrice).

Con sentenza n. 576 del 27.02.2015, il Tar Lombardia annullava *in toto* il PGT (doc. 2, all. 1 di parte attrice).

La sentenza era impugnata innanzi al Consiglio di Stato il quale, dopo aver negato con ordinanza n. 2047 del 12.05.2015 la sospensione della provvisoria esecutività delle statuizioni caducatorie contenute nella gravata decisione con riferimento alle Aree di Trasformazione TR1, TR2, TR3, TR4 entro cui era compresa, come accennato, l'area denominata "Golfo Agricolo", confermava con la decisione n. 2921 del 28.06.2016 l'annullamento delle previsioni in questione (sebbene non prevedendo più l'annullamento *in toto* dell'intero strumento pianificatorio, ma limitando l'annullamento alle prescrizioni incidenti sugli ambiti di trasformazione TR1, TR2, TR3, TR4 - doc. 2, all. 19 di parte attrice).

Nelle more, la nuova Amministrazione (in carica dal giugno 2015), con delibera di Giunta Comunale n. 94 del 17.09.2015, avviava il procedimento finalizzato ad approvare una variante al

PGT, che tenesse conto dei rilievi procedurali sollevati dalla sentenza del Tar Lombardia n. 576/2015 e dall'ordinanza del Consiglio di Stato n. 2047/2015 (doc. 2, all. 15 di parte attrice).

L'Amministrazione, tuttavia, si trovava a non poter confermare le previsioni urbanistiche del PGT annullato (come da richiesta di Europa 2000 in via principale), stante l'annullamento dello strumento pianificatorio; a non poter riconoscere ad Europa 2000 un diritto edificatorio di tipo perequativo per una slp (superficie lorda di pavimento) pari a 36.624 mq da edificarsi all'interno dell'area di trasformazione (come originariamente previsto dalla delibera consiliare n. 24 del 30.05.2016 - doc. 2, all. 20-21 di parte attrice), visti i pareri negativi espressi da Regione Lombardia (doc. 2, all. 22 di parte attrice) e da Città Metropolitana di Milano (doc. 2, all. 23 di parte attrice); a non poter accogliere l'ulteriore richiesta di Europa 2000 di realizzare un nuovo edificio commerciale di 25.000 mq di slp all'interno del Golfo Agricolo (come da osservazione di cui al doc. 2, all. 24 di parte attrice).

L'Amministrazione, a parziale modifica degli atti del PGT adottato, individuava un'area strategica denominata "Parco Agricolo" destinata ad "Aree Verdi di Progetto", assegnando un diritto edificatorio perequativo avente un indice territoriale pari a 0,054 mq per metro quadro, corrispondente ad una capacità edificatoria di circa 35.500 mq di slp, da trasferire in ambiti esterni all'area "Parco Agricolo" (doc. 2, all. 26 di parte attrice).

Il predetto PGT veniva, così, approvato con delibera consiliare

n. 32/2017 (doc. 2, all. 27 di parte attrice).

Tale PGT non prevedeva più l'azione di *preverdissement*, essendo venuta meno la previsione dell'intervento originario.

Nelle more, Europa 2000, ritenendo di aver subito un danno per aver progettato e realizzato il *preverdissement* senza un'effettiva utilità, instaurava un giudizio innanzi al Tribunale di Milano, ottenendo con sentenza n. 11207 del 07.11.2018 la condanna del Comune al risarcimento di un danno pari ad euro 1.350.000,00, oltre interessi legali e spese processuali (doc. 2, all. 28 di parte attrice).

Con delibera consiliare n. 17/2019, si provvedeva al riconoscimento ex art. 194, comma 1, lett. a), di un debito fuori bilancio pari ad € 1.460.000,00 (pari all'importo indicato al punto precedente, maggiorato delle spese processuali e di quelle di CTU, oltre all'imposta di registro - doc. 2, all. 31 di parte attrice).

La sentenza n. 11207/2018 veniva confermata dalla Corte d'Appello di Milano con sentenza n. 1687/2020, con condanna del Comune alle spese processuali, e in seguito la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con ordinanza n. 1567/2023 rigettava il ricorso presentato dal Comune, confermando la giurisdizione del g.o. e la correttezza della sentenza di secondo grado, condannando il Comune al rimborso delle spese processuali.

La Procura contabile, ritenuto sussistere danno erariale, ha notificato invito a dedurre ad ALESSANDRINI Adriano (Sindaco del Comune di Segrate dal 31.03.2010 al 15.06.2015), ZANOLI Angelo (assessore al Territorio dal 16.04.2010 al 23.05.2013),

RIGAMONTI Maurizio (Dirigente del Settore Ambiente – Territorio e LL.PP. dal 23.07.2010 al 31.10.2020), CARBONARA Roberto Maria (Segretario Generale dal 14.09.2011 al 16.03.2015). Tutti gli invitati hanno depositato deduzioni difensive.

Il solo RIGAMONTI ha chiesto l'audizione personale, avvenuta in data 30.01.2024.

All'esito dell'esame delle deduzioni difensive, la Procura ha ritenuto sussistere profili di responsabilità anche in capo ad ALDINI Laura (già Direttore Generale del comune di Segrate, Avvocato e Vicesegretario Generale e, tra il 06.05.2010 e la scadenza del mandato del Sindaco ALESSANDRINI, Dirigente della Direzione Centrale e Controllo di Gestione, Vicesegretario Generale e Avvocato dell'ente), e dunque ha notificato a quest'ultima invito a dedurre.

ALDINI ha depositato deduzioni difensive e, su richiesta, è stata ascoltata personalmente.

La Procura contabile, ritenute non convincenti le argomentazioni difensive degli invitati, ha notificato agli odierni convenuti atto di citazione, chiedendo il risarcimento del danno, in favore del Comune di Segrate, pari complessivamente ad euro **1.350.000,00** oltre rivalutazione, interessi e spese di giudizio, danno attribuito, a titolo di colpa grave, per il 25% in capo a RIGAMONTI, per il 25% in capo ad ALESSANDRINI, per il 25% in capo a ZANOLI, per il 12,5% in capo a CARBONARA, per il 12,5% in capo ad ALDINI.

Si sono costituiti i convenuti, eccependo in estrema sintesi:

ALDINI la nullità dell'atto di citazione, la prescrizione del diritto azionato, l'insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa; RIGAMONTI la prescrizione del diritto azionato, la non meritevolezza, in capo ad Europa 2000, di tutela risarcitoria nell'ambito del procedimento civile, l'insussistenza di illiceità nella condotta tenuta, l'insussistenza del nesso di causalità con l'eventuale danno erariale e comunque dell'elemento soggettivo della colpa grave, l'erronea quantificazione del danno; CARBONARA l'insussistenza di illiceità nella condotta tenuta, l'assenza di nesso di causalità con l'eventuale danno erariale, l'assenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, l'erronea quantificazione del danno, la prescrizione del diritto azionato in giudizio; ZANOLI il difetto di giurisdizione per violazione dell'art. 1 comma 1 L. 20/1994, la nullità dell'atto di citazione, l'insussistenza di illiceità nella condotta tenuta e comunque l'assenza di colpa grave, la sussistenza della c.d. "esimente politica", l'insussistenza del nesso di causalità e comunque l'erroneità nella quantificazione dell'eventuale danno erariale; ALESSANDRINI la prescrizione del diritto azionato, la nullità dell'atto di citazione, l'insussistenza di illiceità e/o irregolarità nella condotta e comunque l'assenza di colpa grave, il concorso di terzi nella causazione dell'eventuale danno erariale, la configurabilità della c.d. "esimente politica", l'erroneità nella quantificazione dell'eventuale danno erariale.

All'udienza del 16.10.2024 la causa è stata discussa.

Le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni ed esposto ed ulteriormente argomentato le proprie tesi; dopo la replica del Pubblico Ministero la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da ZANOLI è infondata.

La Procura, infatti, non pretende di sindacare nel merito scelte discrezionali, imputando al convenuto il mancato rispetto di regole di mera opportunità o convenienza, ma prospetta la violazione di norme cogenti di correttezza nei confronti di soggetti terzi, quali in particolare gli espressamente citati artt. 1337 e 1338 c.c., ciò che è sufficiente a fondare la giurisdizione della Corte dei conti.

L'atto di citazione non può essere ritenuto nullo, in quanto descrive con sufficiente determinatezza, per ciascun convenuto, la condotta (attiva e/o omissiva) contestata (cfr. pag. 23 e ss. della citazione), in tal modo non comportando alcuna compressione del diritto di difesa, nella specie esaurientemente esercitato.

Il diritto azionato in giudizio non è prescritto.

Per giurisprudenza consolidata della Corte dei conti (*ex multis* Corte conti, sez. Lombardia, n. 9/2024; Corte conti, sez. III app., n. 37/2021), il termine quinquennale di prescrizione, in caso di azione per risarcimento del danno "indiretto" subito dall'ente pubblico, decorre dalla data dell'effettivo esborso patrimoniale, nella specie avvenuto parte nell'agosto 2020 e parte nell'agosto 2021, con

conseguente tempestività dell'atto di citazione notificato: ciò anche prescindendo dalla notifica ai convenuti, *medio tempore*, dei rituali inviti a dedurre.

Nel merito, la Procura contabile ha contestato a politici e amministratori del Comune di Segrate un comportamento "imprudente", avendo costoro stimolato e sollecitato la società Europa 2000 all'esecuzione di incombeni prescritti dal PGT (il c.d. "*preverdissement*"), come condizione per la progettata operazione immobiliare, ignorando e/o sottovalutando la circostanza che il medesimo PGT, essendo "sub iudice", avrebbe potuto essere annullato.

In particolare, espone la Procura, "in una fase in cui il PGT era stato impugnato e risultava pendente il relativo giudizio amministrativo ... a fronte della presentazione da parte di Europa 2000 di una nota che evidenziava la complessità del progetto di *preverdissement* ... e le dimensioni dell'Ambito di trasformazione del TR1, e con cui, conseguentemente, l'Operatore presentava un primo cronoprogramma (che prevedeva l'approvazione del progetto di *preverdissement* entro ottobre 2012) e chiedeva al Comune di attestare l'ammissibilità e la correttezza di un percorso procedurale che prevedeva entro sei mesi dall'approvazione del PGT la mera approvazione del progetto di piantumazione e il mero impegno alla realizzazione dell'intervento al fine di "*consentire la successiva istruttoria ed approvazione del piano urbanistico ancora in fase di redazione*" ..., il Comune non solo non attendeva l'esito del giudizio

pendente, ma sollecitava Europa 2000 ad attivarsi con più celerità.

Più precisamente, con nota scritta del 11.07.2012, il Comune (i) evidenziava che nel termine di 6 mesi dall'approvazione del PGT si sarebbe dovuta completare l'opera di piantumazione, (ii) eccepiva che il cronoprogramma presentato dal Europa 2000 fosse incompatibile con il termine previsto per l'esecuzione del *preverdissement* ..., (iii) richiamava *“l'importanza non solo tecnica ma anche politica dell'azione di preverdissement, confermando quanto già espresso nel corso dei recenti incontri relativamente alla volontà di questa Amministrazione nel procedere senza indugi nell'attuazione delle previsioni del PGT e quindi anche nell'attuazione della TRI”*, (iv) sollecitava *“il tempestivo deposito del progetto di preverdissement affinché non si verificino ritardi che comprometterebbero la credibilità dell'amministrazione sul tema più discusso del PGT e ciò al fine di procedere nell'approvazione del piano attuativo TRI senza ombre di illegittimità e con la massima serenità”* (doc. 2, all. 6 di parte attrice).

Ciò avrebbe indotto Europa 2000 a presentare celermente il progetto, approvato tramite la delibera di Giunta Comunale n. 126 del 03.10.2012, con cui il Comune incaricava altresì la Direzione Ambiente Territorio e Lavori Pubblici di monitorare l'esecuzione dell'intervento e di verificare l'eventuale necessità di varianti migliorative in corso d'opera.

L'“impulso” da parte del Comune alla realizzazione del

“*preverdissement*” era esercitato anche attraverso successive riunioni tecniche (in data 10.12.2012, 01.03.2013 e 09.07.2013), tra rappresentanti dell’ente pubblico e di Europa 2000, in cui veniva ribadita la necessità di procedere.

Europa 2000 effettivamente realizzava l’opera di piantumazione, in linea con quanto richiesto dal Comune, e completava l’intervento nel luglio 2013.

La Procura, come già riferito, contesta che ciò sia avvenuto senza neppure attendere la definizione del giudizio di primo grado, in tal modo assumendo imprudentemente il rischio che il PGT potesse essere annullato, ed esponendo così il Comune ad azioni risarcitorie da parte del privato.

In effetti, con sentenza n. 576 del 27.02.2015 il Tar Lombardia annullava *in toto* il PGT, e la pronuncia era, per la parte che interessa, confermata dal Consiglio di Stato con la decisione n. 2921 del 28.06.2016.

L’azione risarcitoria proposta da Europa 2000 per aver progettato e realizzato il *preverdissement* senza un’effettiva utilità sfociava nella sentenza n. 11207 del 07.11.2018 del Tribunale di Milano (confermata nei successivi gradi di giudizio), che condannava il Comune di Segrate al risarcimento di un danno pari ad **euro 1.350.000,00** comprensivi di accessori, somma che, ad avviso dell’organo requirente, costituisce il danno erariale di cui gli odierni convenuti dovrebbero rispondere.

La Procura attribuisce la responsabilità, a titolo di colpa

grave, all'architetto Maurizio RIGAMONTI, Dirigente del Settore Ambiente – Territorio e LL.PP. del Comune dal 23.07.2010 al 31.10.2020, il quale, una volta presentato il ricorso verso il PGT, “avrebbe dovuto soprassedere temporaneamente dalla richiesta di progettazione/realizzazione del *preverdissement*. Invece, egli ha persistito nella richiesta, effettuando riunioni *ad hoc* ... e sollecitando per iscritto l'Operatore, ottenendo così il progetto (approvato con delibera di giunta comunale n. 126/2012 al quale era stato apposto il suo parere favorevole di regolarità tecnica), una prima realizzazione e delle integrazioni... agendo con tale inescusabile negligenza ... ha contribuito all'affidamento incolpevole da parte di Europa 2000, affidamento ritenuto meritevole di tutela risarcitoria dal giudice ordinario”.

Responsabili sarebbero altresì ALESSANDRINI Adriano, Sindaco del Comune dal 31.03.2010 al 15.06.2015 e ZANOLI Angelo, assessore al Territorio del Comune dal 16.04.2010 al 23.05.2013, i quali “nonostante la più volte richiamata impugnazione del PGT, hanno ugualmente dato l'impulso affinché Europa 2000 presentasse il progetto e realizzare l'opera”: ciò sarebbe avvenuto attraverso l'organizzazione delle riunioni tecniche già citate, attraverso la richiamata nota dell'11.07.2012 (firmata anche da ZANOLI) e, comunque attraverso direttive impartite agli organi amministrativi.

La responsabilità viene attribuita anche a CARBONARA Roberto Maria, Segretario Generale dal 14.09.2011 al 16.03.2015,

per non avere “evitato che amministratori e dirigenti agissero nel modo sopra indicato”, e per aver “assistito la giunta comunale al momento dell’approvazione della delibera n. 126/2012”, e ad ALDINI Laura (tra il 06.05.2010 e la scadenza del mandato del Sindaco ALESSANDRINI Dirigente della Direzione Centrale e Controllo di Gestione, Vicesegretario Generale e Avvocato dell’ente), che non avrebbe evitato “che i dirigenti agissero in modo da ingenerare un legittimo affidamento nei confronti del privato. con tutte le conseguenze già esposte”.

Occorre premettere che le pronunce intervenute all’esito del processo civile hanno accolto la tesi risarcitoria di Europa 2000 ritenendo che il Comune di Segrate abbia: 1) colpevolmente formato un atto viziato da illegittimità (il PGT); 2) indotto Europa 2000 a riporre affidamento incolpevole sulla legittimità del suddetto atto, così da eseguirlo per la parte relativa al c.d. *preverdissement*, in tal modo causando al privato un danno ingiusto ex art. 2043 c.c..

Nella presente sede, in cui viene esercitata azione di rivalsa per danno “indiretto”, ai convenuti nulla è imputato in relazione alla accertata illegittimità del PGT: ad essi sono addebitate esclusivamente condotte (attive od omissive, a seconda dei rispettivi ruoli), successive all’approvazione dell’atto urbanistico, ovvero di esecuzione dello stesso, e di sollecito rispetto all’azione del soggetto attuatore.

Ciò significa che, anche volendo condividere le conclusioni cui è giunto il Giudice Ordinario, qualificare come “ingiusto” il

danno subito da Europa 2000 non comporta che i soggetti ritenuti responsabili dalla Procura contabile ne debbano automaticamente rispondere, occorrendo verificare se le condotte da essi poste in essere, **così come circoscritte in atto di citazione**, siano antigiuridiche, causalmente connesse col pregiudizio subito dal Comune di Segrate e connotate da colpa grave.

Chiarito ciò, il Collegio non condivide la tesi esposta dalla Procura contabile.

Il PGT del Comune di Segrate, pur impugnato al TAR, era, nelle more dell'impugnazione, valido ed efficace, in assenza di qualsivoglia provvedimento di sospensione emesso dal Giudice Amministrativo: doverosamente, quindi, doveva essere portato ad esecuzione, anche nella parte relativa al c.d. "*preverdissement*".

In particolare l'art. 8, rubricato "*prescrizioni ambientali relative alle aree di trasformazione*", al comma 1 prevedeva: "*al fine di garantire uno sviluppo sostenibile della città contribuendo al mantenimento dell'equilibrio tra valore ambientale delle aree e pesi insediativi presenti e programmati sul territorio, le aree di trasformazione di cui all'art. 6 comma 2 lettere c) e d) dovranno essere preventivamente piantumate. La piantumazione preventiva dovrà avvenire entro 6 mesi dall'approvazione preventiva del PGT. e costituisce una condizione affinché l'Amministrazione Comunale possa procedere nell'istruttoria delle proposte progettuali finalizzate ad ottenere l'approvazione dei piani attuativi*".

Il primo cronoprogramma presentato da Europa 2000, che

prevedeva la sola approvazione del progetto di *preverdissement* entro sei mesi dall'approvazione del PGT, e non la realizzazione effettiva della piantumazione, non era compatibile con l'art. 8 citato.

Correttamente, dunque, con nota dell'11.07.2012 il Comune aveva evidenziato che nel suddetto termine di 6 mesi si sarebbe dovuta completare non il mero iter di progettazione, ma l'intera opera di piantumazione.

Tale nota, lungi dall'essere connotata da antigiuridicità e, sotto il profilo soggettivo, da negligenza inescusabile, si limitava a richiamare il soggetto attuatore al rispetto delle norme di PGT, in quel momento, si ribadisce, valido e vincolante.

Nessuna illegittimità è rilevabile, conseguentemente, nella delibera di Giunta Comunale n. 126 del 03.10.2012, di approvazione del progetto di *preverdissement* nel frattempo presentato, che incaricava altresì la Direzione Ambiente Territorio e Lavori Pubblici di monitorare l'esecuzione dell'intervento e verificare l'eventuale necessità di varianti migliorative in corso d'opera, e neppure nello svolgimento delle riunioni tecniche successive del 10.12.2012, 01.03.2013 e 09.07.2013, finalizzate alla corretta realizzazione della piantumazione.

Non pare centrale la questione circa la perentorietà o meno del termine di 6 mesi previsto dall'art. 8 citato: a prescindere dal fatto che la perentorietà di un termine è ricavabile dal contesto, dalle espressioni utilizzate, dal "sistema" in cui una norma si inserisce ecc., senza che sia necessaria una previsione espressa o

formule sacramentali (nella specie, l'utilizzo del verbo "dovrà" e l'assertività della proposizione sono compatibili con un termine perentorio, piuttosto che ordinatorio), se anche il Comune avesse accolto il cronoprogramma proposto da Europa 2000 nulla, sotto il profilo giuridico, sarebbe cambiato.

Poiché infatti il TAR Lombardia ha dichiarato l'illegittimità del PGT solo con sentenza n. 576 del 27.02.2015, circa 3 anni dopo l'approvazione (l'intero iter giudiziario si è concluso più di 4 anni dopo, ovvero con decisione del Consiglio di Stato n. 2921 del 28.06.2016), è ragionevole ritenere che il *preverdissement* sarebbe stato ugualmente realizzato a PGT *sub iudice* in primo grado.

Né ai convenuti può essere imputata una responsabilità amministrativa, per essere stati troppo "zelanti", considerate le circostanze, nel sollecitare Europa 2000 alla presentazione del *"progetto di preverdissement e alla realizzazione della piantumazione, nonostante la consapevolezza della complessità dell'intervento ... e nonostante l'incertezza di un giudizio pendente proprio sulle previsioni del PGT inerenti il "Golfo Agricolo", creando nell'Operatore un affidamento incolpevole sulla legittimità dell'operazione e cagionando, conseguentemente, alla stessa un danno"* (pag. 21 della citazione).

Sotto tale profilo, ad alcuni dei convenuti (ALESSANDRINI, ZANOLI, RIGAMONTI) è contestato di avere posto in essere eccessive "pressioni" nei confronti del soggetto attuatore, ad altri (ALDINI, CARBONARA) di non averle impedito.

Se anche si volessero ravvisare profili di antigiuridicità nei suddetti solleciti e “pressioni” (che l’A.G.O. ha ritenuto provati, essenzialmente sulla base del principio di “non contestazione”) ritenendoli comunque, sotto il profilo oggettivo, **eccessivi** e in contrasto con le regole di correttezza espresse dagli artt. 1337 e 1338 c.c., dal punto di visto soggettivo non si potrebbe riscontrare il requisito della “colpa grave”, indispensabile ai fini dell’addebito di responsabilità amministrativa: occorre infatti rammentare che nulla il Comune poteva celare, riguardo al giudizio pendente e agli eventuali profili di illegittimità del PGT, ad Europa 2000, proprio perché il soggetto attuatore, in quanto coinvolto nel giudizio pendente davanti al TAR, era perfettamente informato dei “vizi” di illegittimità imputati al PGT e delle correlate argomentazioni giuridiche.

Il fatto che Europa 2000, non soggetto “ignaro” ma consapevole e strutturato, abbia infine accolto le indicazioni provenienti dal Comune, porta a ritenere che i vizi del piano urbanistico non fossero così manifestamente evidenti e riconoscibili dalle parti interessate (in particolare dagli odierni convenuti), e che dunque le condotte di rassicurazione e impulso imputate in questa sede a organi amministrativi e politici, seppure, a tutto concedere, imprudenti vista la causa pendente, non debbano essere considerate “gravemente” imprudenti.

La complessità della materia emerge dalla semplice lettura delle sentenze del TAR e del Consiglio di Stato (non perfettamente

sovrapponibili nel loro esito) che hanno statuito sulla legittimità del PGT: l'aver riposto fiducia in un atto perfezionatosi a seguito di una lunga e scrupolosa (dal punto di vista degli organi comunali) istruttoria, cui hanno partecipato consulenti esperti nel settore urbanistico (circostanza pacifica), non può essere considerata condotta connotata da colpa grave secondo una valutazione "*ex ante*", a prescindere dal fatto che, "*ex post*", il medesimo atto sia stato annullato dal Giudice Amministrativo.

Valga un'ultima considerazione.

La condotta alternativa individuata dalla Procura come adeguata alle circostanze sarebbe stata, come detto, quella di sospendere l'esecuzione del PGT (quantomeno nella parte relativa al *preverdissement*) sino alla sentenza di primo grado.

La normativa vigente, tuttavia, non permetteva (e non permette) la sospensione "di fatto" del procedimento amministrativo.

Diversamente opinando, si legittimerebbe l'inerzia della pubblica amministrazione pur in presenza di atti amministrativi validi ed efficaci, dimenticando che il ricorso al TAR non implica automaticamente la sospensione dei provvedimenti impugnati, in assenza di specifica istanza, che l'organo giurisdizionale deve ritenere fondata e accogliere.

Si noti che la Procura contabile contesta ai convenuti (sotto vari profili) comportamenti attivi ed omissivi causalmente ricollegabili all'esecuzione del PGT, ma non contesta espressamente

all'Amministrazione comunale il mancato esercizio del potere di autotutela, unico mezzo nella specie utilizzabile per sospendere il PGT in attesa della pronuncia del TAR.

In ogni caso, l'adozione di un provvedimento formale di sospensione non sarebbe stata strada agevolmente percorribile: tale sospensione, in ragione dell'incertezza sulla durata del giudizio, avrebbe dovuto essere *sine die*, ovvero senza termine finale, in violazione dei principi di correttezza e buona fede dell'Amministrazione e della ragionevole durata del procedimento amministrativo, e, con ogni probabilità, sarebbe stata foriera di ulteriore contenzioso.

Come evidenziato dalla difesa CARBONARA, l'Amministrazione comunale, così facendo, avrebbe violato una precisa norma, ovvero l'articolo 21-quater, comma 2 L. n.241/1990 nel testo vigente all'epoca dei fatti, per cui *“L'efficacia ovvero l'esecuzione del provvedimento amministrativo può essere sospesa, per gravi ragioni e per il tempo strettamente necessario, dallo stesso organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. Il termine della sospensione è esplicitamente indicato nell'atto che la dispone e può essere prorogato o differito per una sola volta, nonché ridotto per sopravvenute esigenze”*. A nulla rileva che, solo con la modifica introdotta dall'articolo 6, comma 1, lettera c) della Legge 7 agosto 2015, n. 124, a decorrere dal 28 agosto 2015 (quindi in epoca successiva ai fatti), il legislatore abbia precisato che *“La sospensione non può comunque essere disposta o perdurare*

oltre i termini per l'esercizio del potere di annullamento di cui all'articolo 21-nonies” (ovverosia “.... entro un termine ragionevole comunque non superiore a dodici mesi”). Per quanto detto, infatti, anche considerando quello che è stato lo sviluppo temporale del contenzioso innanzi al giudice amministrativo, non è pensabile che, anche in assenza di un termine massimo espressamente previsto dalla legge, l'esecuzione dell'atto (tanto più considerando la rilevanza degli interessi in gioco in un atto programmatico come il PGT) potesse essere sospesa a tempo indeterminato, per le ragioni sopra esposte.

Le considerazioni di cui sopra portano a ritenere infondata l'azione proposta dalla Procura contabile, per difetto di antigiuridicità delle condotte specificamente ascritte ai convenuti in atto di citazione (che non riguardano come già sottolineato, i profili di illegittimità del PGT annullato dal Giudice Amministrativo), e, comunque, per difetto di colpa grave (circa le condotte di rassicurazione e impulso, se anche considerate eccessive e, come tali, travalicanti dai canoni di correttezza e buona fede previsti dagli artt. 1337 e 1338 c.c.).

Non è dunque necessario esaminare, nello specifico, le singole condotte attribuite a ciascuno, né verificare la sussistenza o meno, per ALESSANDRINI e ZANOLI, della c.d. “esimente politica”.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo (tenendo conto dei criteri enunciati dal DM 10.03.2014 n. 55, aggiornati con

D.M. 13.08.2022 n. 147, del valore della causa e dell'attività defensionale svolta), devono essere poste a carico dell'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 31 comma 2 del Codice di Giustizia Contabile.

Rimangono assorbite nella presente decisione tutte le ulteriori istanze ed eccezioni, anche istruttorie, proposte dalle parti.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando: 1) assolve i convenuti dagli addebiti ascritti; 2) liquida le spese di giudizio, in favore dei convenuti, nella seguente misura: euro 6.500,00 oltre accessori di legge in favore di ALESSANDRINI; euro 6.500,00 oltre accessori di legge in favore di ZANOLI; euro 6.500,00 oltre accessori di legge in favore di RIGAMONTI; euro 5.000,00 oltre accessori di legge in favore di CARBONARA; euro 5.000,00 oltre accessori di legge in favore di ALDINI, e le pone a carico del Comune di Segrate.

Così deciso in Milano, all'esito della camera di consiglio in data 16.10.2024.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Gabriele Vinciguerra

Antonio Marco Canu

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 28.11.2024

Il Direttore della Segreteria

Federica Dainotti

[illegible]