



Sent. 53/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MOLISE

composta dai seguenti Magistrati:

**Tommaso Viciglione**

**Presidente**

**Domenico Cerqua**

**Referendario**

**Luigia Iocca**

**Referendario relatore**

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al **n. 3711/EL** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura Regionale presso la Sezione, **nei confronti dei sigg.ri**

**OMISSIS**, cf. **OMISSIS**, nato a **OMISSIS** il **OMISSIS** ed ivi residente in

**OMISSIS e OMISSIS**, cf. **OMISSIS**, nato a **OMISSIS** il **OMISSIS** e residente a

**OMISSIS** in **OMISSIS**, entrambi rappresentati e difesi dall'Avv. Fabio

D'Agnone, cf. **DGNFBA80M16E335O**, presso il cui studio legale sono

domiciliati a Campobasso in via Umberto I, n. 43; pec

[fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it](mailto:fabio.dagnone@pecavvocatiisernia.it), fax 0865/412260;

Visti l'atto di citazione, la comparsa di costituzione e la documentazione tutta prodotta agli atti del giudizio;

Visto l'art. 85 del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, in legge n.

27/2020, come modificato dalla L. n. 70/2020, nonché dall'art. 26-ter del DL

n. 104/2020 (conv. nella legge 13 ottobre 2020, n. 126);

Visti il Decreto del Presidente della Corte dei conti in data 1/4/2020, contenente le *Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza [...] nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*", nonché le indicazioni tecniche elaborate dalla Dir. Gen. dei Sistemi Informativi Automatizzati presso questa Corte "*per lo svolgimento delle udienze e camere di consiglio in videoconferenza*";

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti prot. n. 0000287 in data 27 ottobre 2020, concernente "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero*";

Visto il Decreto del Presidente della Sezione n. 14/2021, relativo alle disposizioni organizzative per l'udienza Collegiale del 29/4/2021;

Uditi - all'udienza del 29/4/2021, svoltasi in modalità telematica con l'assistenza del Segretario dott.ssa Donatella Petrollino - il rappresentante del Pubblico Ministero nella persona del Procuratore regionale dott. Stefano Grossi e l'Avv. Fabio D'Agnone per i convenuti.

#### **FATTO**

**Con atto di citazione depositato presso la segreteria della sezione in data 14/9/2017**, e ritualmente notificato, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i sigg.ri OMISSIS e OMISSIS, generalizzati in epigrafe, per sentirli condannare al pagamento della somma di € 4.360,75, tra loro suddivisa in parti uguali, in favore del Comune di Longano, per la responsabilità loro ascritta in conseguenza del mancato adeguamento degli oneri di urbanizzazione e del contributo sul costo di costruzione relativi alle pratiche

edilizie autorizzate presso il suddetto Comune, negli anni dal 2012 al 2016.

In particolare, il Requirente ha riferito che, con nota in data 9/2/2017, il nucleo di P.E. della Guardia di Finanza di Isernia aveva trasmesso una informativa di polizia erariale segnalando una ritenuta fattispecie di danno derivante dal mancato assolvimento degli adempimenti sopra descritti.

Tale omissione, secondo la ricostruzione attorea, si sarebbe posta in violazione di quanto previsto, da ultimo, dall'art. 16, commi 6 e 9, del D.P.R. n. 380/2001, recante il cd. Testo Unico delle leggi in materia edilizia.

Sul punto, la Guardia di finanza aveva riportato altresì che la Regione Molise, in base alla summenzionata normativa nazionale, con le delibere di Giunta n.5548/1994 e n.4724/1995, aveva fissato il costo di costruzione in £455.000/mq (poi €235,00), concedendo ai Comuni la possibilità di operare un abbattimento del 30% sullo stesso, in considerazione delle realtà locali di riferimento. Al contempo, aveva attribuito autonomia decisionale alle Amministrazioni comunali relativamente alla quantificazione del contributo di costruzione (ferma restando la rivalutazione annuale come per legge) e degli oneri di urbanizzazione (soggetti all'obbligo legale di aggiornamento quinquennale).

Si rilevava dunque che, in assenza di interventi regionali successivi alle richiamate delibere di Giunta, il Comune avrebbe dovuto provvedere autonomamente all'aggiornamento quinquennale ed annuale, rispettivamente, degli oneri di urbanizzazione e del contributo di costruzione.

In relazione alla ipotizzata fattispecie dannosa, nella nota di polizia erariale la Guardia di Finanza riferiva di aver provveduto ad eseguire accertamenti

presso l'ufficio tecnico del Comune di Longano, allo scopo di verificare l'avvenuto adeguamento degli oneri concessori. All'atto dell'accesso dei militari, il Reggente dell'Ufficio tecnico e odierno convenuto, sig. OMISSIS, aveva esibito la Delibera di Consiglio comunale, n. 21 del 13/9/1995, avente ad oggetto "Determinazione oneri di urbanizzazione per il quinquennio 1005-2000 e costo di costruzione per l'anno 1996", aggiungendo quanto segue: *"La quantificazione degli oneri accessori (di urbanizzazione primaria e secondaria e costo di costruzione) è effettuata sulla base delle prescrizioni impartite con delibera di consiglio una le nr. 21 del 13 settembre 1995. Successivamente a quest'ultimo dispositivo, l'Amministrazione Comunale non ha più emanato alcun provvedimento di adeguamento degli oneri concessori"*. Secondo quanto riferito nella citazione, la Guardia di Finanza aveva evidenziato non soltanto la mancata attualizzazione degli oneri concessori, ma anche la ritenuta erroneità della base di calcolo presa in considerazione nella delibera consiliare n. 21/1995, ai fini della determinazione del costo di costruzione.

*"[C]osì individuata e delimitata la fattispecie di danno erariale - ha proseguito la Procura - la G.d.F. riferiva di aver provveduto ad acquisire presso l'Ufficio Tecnico del Comune Di Longano, per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 26 gennaio 2017, data dell'intervento di polizia erariale, la documentazione riconducibile alle persone fisiche e/o giuridiche richiedenti permesso di costruire con addebito di oneri concessori [...] così da poter procedere alla quantificazione degli oneri che i richiedenti avrebbero dovuto corrispondere qualora il Comune avesse debitamente applicato le maggiorazioni normativamente previste"*. Ne è risultato un calcolo differenziale operato sottraendo, agli oneri ricalcolati, quelli effettivamente esatti. Quanto ai criteri del suddetto ricalcolo, il Requirente ha chiarito che "[p]er il calcolo

degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria [solo per il 2012, 2014, 2015 e 2016, in quanto per il 2013 e 2017 non sono stati emessi provvedimenti autorizzatori che avrebbero comportato il pagamento di oneri concessori [...], ancora la G.d.F. riferiva di aver tenuto conto dei valori individuati con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 13.09.1995, aumentando per quinquennio [...] gli importi determinati dall'Ente locale nel 1995 del 10% [...] ed incrementati della variazione tendenziale percentuale rilevata dalle tabelle recante l'indice di costruzione di un fabbricato residenziale. [...]. Per il computo del contenuto di costruzione [la Guardia di finanza riferiva] di aver tenuto conto del valore individuato dalla Deliberazione della Giunta Regionale del Molise n. 4784 del 27.11.1995 ([...] pari ad € 235,00, meno il possibile abbattimento del 30% previsto dalla Deliberazione medesima, quindi € 164,50), rimodulato ulteriormente secondo quanto indicato nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 5548 del 05.12.1994, [...] pari ad € 8,22 al mq". I risultati dei computi descritti sono stati riversati in tabelle. Dall'ultima di esse, sviluppata dalla Procura sintetizzando gli importi per anno, emerge un ritenuto danno complessivamente ammontante ad € 4.360,75. Tale somma il Requirente ha addebitato agli odierni convenuti, sigg.ri OMISSIS e OMISSIS, nelle loro rispettive qualità di Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale e di Sindaco del Comune di Longano, osservando che "sebbene la legge affermi che appartenga al Comune il dovere di aggiornare gli importi, è pur vero che il principio di personalità della responsabilità contabile impone che del danno ne rispondano solo coloro che lo hanno causalmente determinato, quindi, non tutti i consiglieri comunali, ma solo coloro che, legati da un rapporto di dipendenza od onorario con l'Amministrazione, non abbiano posto all'attenzione del consesso deliberante la necessità di adeguamento periodico". In particolar modo, il

Responsabile dell'Ufficio tecnico avrebbe trascurato - con grave negligenza ed inescusabile superficialità - di svolgere la funzione propulsiva a lui rimessa dalla legge, rispetto all'Organo consiliare, di adeguamento degli oneri. Il Sindaco, invece, avrebbe omesso di esercitare la prescritta attività di vigilanza, sollecito ed indirizzo "sulla corretta e tempestiva funzionalità degli uffici amministrativi e sul corretto operato dei relativi Responsabili", aggiungendo che quest'ultimo, pur "legato da rapporto di immedesimazione con l'amministrazione per le sue funzioni "politiche", [...] come risulta dalla documentazione in atti, non ha conferito deleghe per le funzioni connesse all' edilizia privata dal 1° gennaio 2012 al 26 gennaio 2017".

Così individuata la responsabilità da ascrivere agli odierni convenuti, il Requirente ha riferito di aver provveduto a far loro notificare invito a fornire deduzioni sui fatti contestati. I sigg.ri OMISSIS e OMISSIS hanno prodotto deduzioni scritte che, tuttavia, non hanno condotto il Pubblico Ministero a superare gli addebiti formulati a loro carico, con la conseguenza dell'avvenuta citazione in giudizio per la pretesa del risarcimento, in favore del Comune di Longano, del ricordato importo di € 4.360,75, tra loro suddiviso in parti uguali.

Nessuno dei due odierni convenuti, peraltro, è addivenuto al pagamento della minor somma determinata dal Presidente della Sezione (ai sensi degli artt. 131 e 132 del c.g.c.) nell'ambito del procedimento monitorio, cui il Procuratore aveva aderito.

**Con comunicazione pec in data 1/12/2017, inviata alla Segreteria della Sezione e da questa trasmessa alla Procura, cui era indirizzata, il sig. OMISSIS "facendo seguito alle memorie difensive trasmesse in data 17.05.2017", in**

adesione all'invito a dedurre, ha rappresentato di aver rivenuto due note in data 30/12/2000 (prot. n. 2667) e 31/12/2003 (prot. n. 2996), allegate in copia, con le quali egli aveva sollecitato il Sindaco in indirizzo all'adeguamento degli oneri di urbanizzazione, rappresentando l'obbligo di adeguamento quinquennale dei medesimi. Ha riferito, inoltre, di aver ricevuto dei richiami verbali "da qualche amministratore" per la sua iniziativa, a seguito dei quali avrebbe rinunciato a perseguirla ulteriormente, se non "per le vie brevi". Ha poi proseguito riferendo che, successivamente all'accesso dei militari della Guardia di Finanza, del gennaio 2017, avrebbe formulato al Sindaco ed al Presidente del Consiglio comunale "una proposta di adeguamento degli oneri in base all'incremento ISTAT dal gennaio 2000 al dicembre 2016" che, nella seduta del Consiglio del 17/2/2017, con deliberazione n. 3, sarebbe stata approvata con il conseguente aggiornamento delle tariffe "in base all'incremento ISTAT per il prossimo quinquennio".

**Con comparsa di risposta trasmessa con comunicazione pec in data 26/4/2021**, entrambi i convenuti si sono costituiti in giudizio, eccependo in primo luogo il difetto di giurisdizione di questa Corte, poiché l'azione risarcitoria attivata dalla Procura "ha ad oggetto scelte riconducibili alla discrezionalità di organi amministrativi alle quali non possono sostituirsi le valutazioni del Giudice contabile". In secondo luogo, hanno dedotto il proprio difetto di legittimazione passiva al presente giudizio, con la ritenuta conseguenza dell'inammissibilità o improcedibilità dell'azione, in quanto l'obbligo di aggiornamento e adeguamento degli oneri di cui all'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 sarebbe proprio del Consiglio comunale. Inoltre, con riguardo alla voce di danno afferente alla mancata rivalutazione del

contributo sul costo di costruzione, hanno eccepito il difetto dell'interesse ad

agire in capo al Pubblico Ministero *"stante l'assenza di prescrizione decennale*

*delle somme costituenti credito per il comune e, quindi, la possibilità di soddisfarlo"*.

Con riguardo alla voce di danno inerente al mancato adeguamento

quinquennale degli oneri di urbanizzazione, hanno sostenuto che *"l'azione è,*

*comunque, inammissibile, ovvero improcedibile per evidente assenza d'ingiustizia del*

*presunto danno, posto che non è configurabile un omesso aggiornamento ex art. 16*

*co 6 DFPR 380/2001 contra legem dal momento che manca una disposizione regionale*

*rispetto alla quale si sarebbe verificata una non conformità degli oneri in esame. Come*

*noto, dopo la deliberazione di Giunta Regionale (D.G.R. n. 4724/1995), richiamata*

*dalla Procura, nessun altro atto dispositivo Regionale è stato adottato. Ne consegue*

*che manca l'ingiustizia del danno, la illiceità, proprio perché non è dato ravvisare una*

*violazione dell'art. 16 co 6 cit. che si sarebbe, invece, configurata nell'ipotesi di*

*omesso aggiornamento, ovvero di aggiornamento non conforme alle disposizioni*

*regionali successive a quelle impartite nella predetta D.G.R. n. 4724/1995. Manca un*

*presupposto indefettibile del danno erariale che determina la inammissibilità e/o la*

*improcedibilità dell'azione risarcitoria"*.

Quanto all'elemento oggettivo del contestato illecito erariale, i convenuti

hanno sostenuto che mancherebbe la prova di un effettivo danno per l'Ente

mentre, con riguardo alla condotta ed al nesso di causalità, i sigg.ri OMISSIS

e OMISSIS hanno osservato che *"non può ritenersi alcuna anti giuridicità rispetto*

*a condotte inidonee a determinare un danno erariale nella sua accezione di*

*concretezza ed attualità rispetto agli oneri de quibus. Il nesso causale tra la condotta*

*loro ascritta e il presunto danno si interrompe, rispettivamente alle due voci di danno*

*contestate, nella gestione tecnico funzionale degli organi preposti e nella competenza*

*in materia del consiglio comunale. Ciò dedotto non si comprende quale norma sia stata violata dai singoli vocati nelle loro rispettive qualità, tanto è vero che la procura non ne assume violata alcuna nello specifico". Infatti, secondo la prospettazione difensiva, il principio di separazione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa (che si ricaverebbe dall'art. 107 del d. lgs. n. 267/2000) determinerebbe la soluzione del nesso causale tra la condotta degli odierni convenuti e il contestato danno, per via del fatto che l'omesso adeguamento degli oneri ricadrebbe nella responsabilità del Consiglio comunale. Conseguentemente, per quanto illustrato in ordine alla ritenuta insussistenza del danno e di alcuna violazione di legge da parte loro, i convenuti hanno escluso la configurabilità della colpa grave "rispetto a fatti che, rispettivamente alle due voci di danno contestate, per loro natura non siano determinanti di danno erariale ex art. 16 DPR 380/2001 stante la competenza in materia del consiglio e stante il recupero nel termine di prescrizione ordinaria delle differenze inerenti i costi di costruzione".*

*Hanno concluso "in via pregiudiziale, affinché codesta Corte voglia dichiarare inammissibile la domanda attorea per difetto di giurisdizione, difetto di legittimazione passiva, ovvero per carenza di interesse in particolare rispetto alla contestazione inerente il mancato aggiornamento dei costi di costruzione, altresì nulla e/o inammissibile e/o improcedibile per le eccezioni e mere difese sopra spiegate". In subordine, hanno richiesto "la riduzione dell'addebito per via equitativa, ovvero in [applicazione] del potere riduttivo, nonché per l'apporto causativo fornito dagli organi competenti in materia (consiglio comunale, segretario comunale e singoli consiglieri comunali succedutisi dal 2012)".*

All'udienza del 29/4/2021, sono comparsi il Procuratore regionale dott.

Stefano Grossi e l'Avv. Fabio D'Agnone, in rappresentanza dei convenuti.

Il Procuratore Regionale, nel rappresentare al Collegio la sussistenza di giurisprudenza *in subjecta materia*, sia di primo grado che d'Appello, contrastante con i precedenti di questa Sezione nonché con la II Sez. d'Appello, si è riportato integralmente al contenuto dell'atto di citazione, confermandone le ivi rassegnate conclusioni. L'Avv. D'Agnone ha riproposto e sviluppato le argomentazioni di cui alla memoria difensiva, confermandone le ivi rassegnate conclusioni.

### DIRITTO

La domanda è in parte inammissibile ed in parte infondata, e perciò va respinta per le ragioni di seguito esposte.

1. Come è noto, l'art. 16 del D.P.R. n. 380/2011, recante il Testo Unico delle leggi in materia edilizia (d'ora in avanti solo Testo Unico), stabilisce l'obbligo di corrispondere un contributo sul rilascio del permesso di costruire per i nuovi edifici. Tale contributo si articola in due voci - una afferente agli oneri di urbanizzazione, l'altra al costo di costruzione - la cui commisurazione è disciplinata rispettivamente al comma 6 ed al comma 9 della norma citata (per una più compiuta ricostruzione della natura e delle differenze tra i due istituti, è utile richiamare TAR Piemonte, sent. n. 630/2018, nonché Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1187/2018 e, prima, Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2915/2016).

Quanto al contributo sul costo di costruzione, il comma 9 del menzionato art. 16 stabilisce che esso sia fissato dalle Regioni entro parametri rimessi alla loro valutazione, e che *"Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato*

*annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione".*

Nella cornice normativa nazionale sopra ricostruita, la Regione Molise è intervenuta con due deliberazioni di Giunta, rispettivamente la n. 5548/1994 e la n. 4724/1995. Quest'ultima ha fissato il costo di costruzione in € 235,00 (la somma è convertita dall'equivalente in £), altresì demandando ai Comuni la possibilità di ridurlo di un ulteriore 30%, in considerazione delle caratteristiche del mercato delle costruzioni a livello locale. Nella delibera precedente, n. 5548/1994, con riferimento al contributo a carico dei cittadini, si legge che "la regione suggerisce alle singole Amministrazioni Comunali di attestarsi sul 5% del costo di costruzione in via generale, lasciando nel contempo piena autonomia [alle Amministrazioni stesse] nel definire i fabbricati che per caratteristica, ubicazione, destinazione e tipologia possono essere assoggettati ad aliquota superiore comunque non superiore al 20% del costo di costruzione".

La Delibera consiliare del Comune di Longano n. 21/1995, del 21 settembre, è antecedente alla menzionata Delibera regionale n. 4724/1995 (del 27 novembre) con la quale il costo di costruzione veniva portato ad € 235,00 equivalente di £455.000, cosicché si limita alla constatazione che "per l'anno 1996 è previsto per la nostra Regione un importo di Lire 250.000 al mq. (D.M. 20.06.1990) + incremento ISTAT del 17,9% che moltiplicandolo per una percentuale dal 5 al 20% si ottiene il costo di costruzione".

È sulla scorta di tali parametri – immediatamente dopo superati dalla citata Delibera regionale – che il Comune ha esatto il contributo di propria spettanza, senza né recepire il costo di costruzione-base aggiornato dalla Regione, né conseguentemente adeguarvi l'importo del contributo percentuale spettante sulle singole pratiche comunali. Quest'ultimo, per giunta, oltre ad essere calcolato sulla base di un parametro ormai errato, non è stato mai neanche rivalutato in base alle variazioni ISTAT, cosa che sarebbe dovuta avvenire in modo automatico all'atto del rilascio dei singoli permessi, senza alcun intervento da parte di alcun Organo.

Infatti, il comma 9 dell'art. 16 del Testo Unico (a differenza di quanto accade per gli oneri di urbanizzazione ex comma 6, di cui si dirà più avanti) è piuttosto chiaro nello stabilire che *“Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica”*, con ciò escludendo l'intervento deliberativo di alcuno, ed istituendo un meccanismo automatico che va semplicemente applicato al momento del rilascio del singolo permesso. Sul punto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha altresì chiarito la natura paritetica dell'atto mediante il quale l'Ente liquida il contributo, riconoscendo che esso non costituisce esercizio di *ius imperii* ma *“si risolve in un mero atto ricognitivo e contabile, in applicazione di rigidi e prestabiliti parametri regolamentari e tabellari”* (v. Cons. Stato Ad. Plen., sent. n. 12/2018). Dalla natura non autoritativa della descritta attività (e, a maggior ragione, dalla conseguente assenza di discrezionalità nel meccanismo di rivalutazione annuale) discende l'inoperatività

dell'istituto dell'autotutela amministrativa - con le conseguenti delimitazioni

formali e temporali - e la possibilità di modifiche unilaterali da parte

dell'Ente, in base all'andamento degli indici ISTAT, tanto incrementative

quanto diminutive, entro il limite della prescrizione ordinaria ex art. 2946 c.c.

Recependo questo orientamento, la II Sezione d'Appello di questa Corte, con

sent. n. 215/2020, ha chiarito *"come la rideterminazione, ex post, dei contributi*

*dovuti, per aggiornamento alla variazione ISTAT, [...], oltre a risultare*

*perfettamente rispondente alle facoltà correlate alla natura obbligatoria del rapporto,*

*pone nelle condizioni l'amministrazione di conseguire il quantum ancora dovuto,*

*attraverso l'attività di riscossione tempestivamente attivata".*

Peraltro, si legge nella sentenza, *"Il Collegio non ignora il diverso orientamento*

*della giurisprudenza contabile, formatosi in analoghe fattispecie, che aveva ritenuto*

*concreto ed attuale il danno derivante dall'omesso aggiornamento del contributo*

*relativo al permesso di costruire, anche sulla scorta di una giurisprudenza*

*amministrativa che risultava non univoca in relazione all'ammissibilità per l'ente*

*locale di procedere ad una nuova liquidazione del contributo di costruzione".*

La premessa è rilevante ai fini della presente decisione poiché - malgrado la

constatazione dell'inerzia del Comune di Longano nel rideterminare e

rivalutare annualmente l'onere, per il periodo oggetto di contestazione - va

rilevato come penda ancora il termine prescrizione per interrompere tale

inerzia, recuperando quanto dovuto e scongiurando una diminuzione

patrimoniale che non è ancora resa definitiva dal decorso della prescrizione

decennale.

Infatti, in disparte la qualificazione dell'illecito da mancato adeguamento

come istantaneo o permanente (con le relative conseguenze

sull'individuazione del momento consumativo), ciò da cui non può comunque prescindersi nel perseguimento della responsabilità amministrativa è un ulteriore elemento oggettivo, costituito dal danno (v., in tal senso, anche Sez. II App., sent. n. 80/2021). Quest'ultimo, inteso come effettiva e concreta *deminutio* del patrimonio dell'Amministrazione, può materializzarsi tanto in un esborso quanto in una mancata entrata, purché assumano carattere di definitività.

Il Collegio ritiene utile, sul punto, il richiamo alle valutazioni contenute nella sent. n. 14/2011/QM delle SS.RR. di questa Corte che, sebbene specificamente riferite all'opposta evenienza di un esborso non ancora verificato, appaiono perfettamente sovrapponibili al caso che ne occupa, afferente ad un mancato introito anch'esso non ancora certo.

In particolare, nella prospettiva che si verifichi il fatto recuperatorio, è utile considerare il "*perché dovrebbe ritenersi ammissibile un'azione di responsabilità nei confronti del presunto responsabile in assenza del materiale pagamento da parte della P.A. [mancato introito, nel caso di specie, inteso come evento definitivo], ponendo, così, in essere i presupposti (non solo teorici) di una situazione di oggettivo ingiustificato arricchimento dell'Amministrazione, ancorché il soggetto condannato abbia poi a disposizione idonei strumenti processuali per far valere innanzi al giudice civile tale situazione. La soluzione alla quale queste Sezioni Riunite ritengono di dovere pervenire appare, peraltro, costituzionalmente orientata dall'art. 111 Cost. e dal principio del "giusto processo" ivi consacrato, nonché dai principi elaborati dalla giurisprudenza di Strasburgo e dall'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo. [...]. A ciò si aggiunga che il non corretto esercizio della giurisdizione, sia sotto il profilo del giudicante che dell'inquirente, non necessariamente legati alla*

*presenza dell'elemento psicologico della colpa grave o, addirittura, del dolo, può determinare l'insorgere di un diritto al risarcimento del danno da parte degli interessati che graverà inevitabilmente, in tutto o in parte, sul pubblico erario".*

*Conseguentemente, "un soggetto deve essere sottoposto a processo, per quanto riguarda la giurisdizione di responsabilità amministrativa, solo quando si siano realizzate tutte le condizioni di certezza, concretezza ed attualità del danno, che sono gli elementi alla cui tutela è posto il presidio della giustizia contabile, poiché non si vede per quali ragioni un soggetto debba essere costretto a subire un processo ed una condanna per poi, eventualmente, doversi nuovamente rivolgere ad un altro giudice (e quindi "subire", sia pure come parte attiva, un altro processo) per ricondurre il tutto alla situazione quo ante in ipotesi di constatato ingiustificato arricchimento".*

*Del resto, nel caso di specie, i principi sopra illustrati non limitano in alcun modo gli strumenti a tutela delle ragioni erariali, non contrastando con la possibilità di azionare successivamente crediti risarcitori in ipotesi derivanti da diverse esposizioni erariali eventualmente conseguenti ai medesimi fatti.*

2. Per altro verso, con riguardo alla mancata rivalutazione quinquennale degli oneri di urbanizzazione, la domanda si palesa infondata.

*Risulta, con riguardo all'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione, che il differenziale tra quanto esatto dal Comune e quanto asseritamente dovuto (differenziale costituente, nella prospettazione attorea, danno erariale) sia stato quantificato dalla Guardia di Finanza sulla base di un calcolo che teneva "conto dei valori individuati con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 21 del 13.09.1995, aumentando per quinquennio (2001/2005 - 2006/2010 e 2011/2015) gli importi determinati dall'Ente locale nel 1995 del 10% [...] ed incrementati della variazione tendenziale percentuale, rilevata dalle tabelle recante l'indice di*

*costruzione di un fabbricato residenziale”*, come riportato nelle tabelle contenute in citazione.

Ritiene il Collegio che il criterio di riquantificazione adottato dalla Procura attrice non trovi conferma nel disposto dell’art. 16 del Testo Unico cit..

Tale norma prevede che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria *“è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni”*. Ove la Regione non vi provveda, e comunque finché non lo faccia, i Comuni suppliscono, in via provvisoria, con propria delibera di Consiglio, attenendosi comunque ai parametri fissati dal Testo Unico. Ai sensi del comma 6, i Comuni sono obbligati all’aggiornamento quinquennale degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, *“in conformità alle relative disposizioni regionali, in relazione ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale”*.

A livello regionale, con la Delibera n. 5548/1994, la Giunta molisana ha stabilito di demandare ai Comuni le valutazioni in ordine agli oneri di urbanizzazione, in particolare prevedendo che *“Al fine di non gravare gli oneri eccessivi i costi che si riverserebbero comunque sul cittadino che si accinge a costruire o a comprare un alloggio, rischiando così di creare un blocco delle costruzioni e del mercato edilizio, é ipotizzabile la seguente scaletta procedurale: a) quantificazione da parte delle singole Amministrazioni Comunali degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; b) mantenimento per il 1995 delle quote attuali degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria; [...]. E' chiaro che la definizione di cui al punto a) è di esclusiva competenza comunale che nell’ambito della propria autonomia deciderà le somme da introitare come oneri di urbanizzazione e da utilizzare per le*

*finalità di legge”.*

Con la delibera consiliare n. 21/1995, il Comune di Longano ha stabilito la misura degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, aggiornandoli con un *“incremento del 10% nel quinquennio, percentualizzando l’incremento nella misura del 2% annuo”*. Successivamente, ha riferito il sig. OMISSIS che solo in data 17/2/2017 (con Deliberazione n. 3) il Consiglio comunale avrebbe preso atto della proposta di aggiornamento degli oneri da lui formulata e conseguentemente aggiornato *“le tariffe in base all’incremento ISTAT per il prossimo quinquennio”* (v. le memorie difensive depositate dal convenuto con pec in data 1/12/2017).

Alla luce di quanto sopra ricapitolato - in disparte la condivisibile valutazione sulla intempestività dell’agire amministrativo del Comune di Longano - ritiene il Collegio che la Procura non abbia provato che il mancato adeguamento quinquennale degli oneri abbia prodotto un danno all’Ente.

Infatti, il criterio di quantificazione prospettato dal Requirente è ancorato ad un aumento del 10% per quinquennio maggiorato della rivalutazione ISTAT degli oneri stabiliti nel 1995; ma un simile meccanismo non rispecchia quello previsto dall’art. 16, comma 6 e, sebbene ricalchi la determinazione consiliare del 1995, non può essere ripetuto come parametro oggettivo (né va trascurato il ricambio politico *medio tempore* verificatosi per effetto della successione tra le consiliature).

La decisione sull’adeguamento degli oneri di urbanizzazione, infatti, è inequivocabilmente rimessa, nel *quantum*, alla valutazione dei Consigli comunali e non avviene sulla base degli indici ISTAT utilizzati dalla Procura, ma alla stregua dei parametri valutativi espressi al comma 4 dell’art. 16.

Pur supponendo manchevole l'azione amministrativa condotta dal Comune di Longano, non può dedursene, per ciò solo, un danno e la sua quantificazione (che i costi delle opere di urbanizzazione siano effettivamente aumentati, o perfino diminuiti, nel periodo di riferimento), in assenza di concordi e circostanziati elementi nella prospettazione attorea (ad es. analisi urbanistiche e/o di mercato, indagini demografiche, raffronti con Comuni limitrofi, etc.), che non possono ritenersi integrati dalla indicazione del non conferente criterio della rivalutazione ISTAT.

Sotto questo profilo, perciò, la domanda non è fondata e deve essere respinta, in quanto protesa all'individuazione di un danno erariale derivante dalla mancata rideterminazione degli oneri di urbanizzazione secondo un criterio (aumento quinquennale del 10% maggiorato della rivalutazione ISTAT) non previsto dalla legge.

Per le suesposte motivazioni, il Collegio ritiene la domanda in parte inammissibile ed in parte infondata.

La complessità dell'argomento e l'attuale andamento non univoco della giurisprudenza contabile sull'attualità del danno (v., sul punto, Corte dei Conti, II Sez. Appello, sent. n. 215/2020) giustificano la compensazione delle spese tra le parti.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Molise, disattesa ogni contraria istanza, deduzione od eccezione, definitivamente pronunciando, **dichiara l'inammissibilità della domanda attorea nella parte afferente alla rivalutazione del contributo di costruzione; respinge la medesima domanda, in quanto infondata, nella parte relativa all'omessa**

**rivalutazione degli oneri di urbanizzazione.**

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 29/4/2021.

IL MAGISTRATO ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Luigia Iocca

Tommaso Viciglione

(firmato digitalmente)

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il 31 agosto 2021

F.to Il Responsabile della Segreteria

Maria Grazia Sechi (f.to digitalmente)