



REPUBBLICA ITALIANA

128/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai Sigg.ri magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere
Fernanda FRAIOLI	Consigliere relatore
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello in materia di responsabilità, iscritti al n. 55217 A del registro di Segreteria proposto da LONGO Francesco e n. 55217 B del registro di Segreteria proposto da GRECO Pietro Antonio, entrambi rappresentati e difesi dall'avv. Angelo VANTAGGIATO (PEC: vantaggiato.angelo@ordavvle.legalmail.it) con il quale sono domiciliati in Roma presso lo studio dell'avv. G. Pecorilla in Corso Vittorio Emanuele II, n. 18

avverso

la sentenza n. 325/2019 depositata il 29 maggio 2019 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia

contro

– il Procuratore Generale della Corte dei conti.

Visto l'atto d'appello;

Visti gli atti introduttivi e tutti i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 18 marzo 2021 il relatore, Consigliere Fernanda FRAIOLI, l'avv. VANTAGGIATO per gli appellanti e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Maria Nicoletta QUARATO.

FATTO

Con sentenza n. 235/2019 la Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia ha condannato al pagamento in favore del Comune di Copertino (LE), per il danno da mancato adeguamento-aggiornamento ISTAT del c.d. costo di costruzione, CARTOLARO Francesco per € 87.264,61; LONGO Francesco per € 63.674,28; GRECO Pietro Antonio per € 214.093,76, oltre accessori.

La causa in oggetto proviene dall'udienza del 24 settembre 2020 nella quale il Collegio ha emesso ordinanza istruttoria con la quale ha dichiarato l'interruzione del giudizio a causa dell'avvenuto decesso del CARTOLARO e, rinviata a quella dell'11 febbraio 2021, subiva un ulteriore rinvio, questa volta, su istanza del difensore.

L'ipotesi di danno erariale è consistita in minori somme introitate dal comune di Copertino, scaturente dal mancato adeguamento ISTAT, da parte degli uffici comunali competenti, del c.d. "costo di costruzione" dei nuovi edifici residenziali – onere posto, perlomeno in quota parte, a carico dei singoli privati richiedenti i relativi permessi a costruire – come previsto dall'art. 16, commi 6 e 9, d.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico dell'Edilizia), nonché dalla Legge Regionale 1 febbraio 2007, n. 1 e dalle delibere di Giunta Regionale nn. 2268/08 e 2081/09.

Gli odierni appellanti sono stati individuati quali coautori dell'illecito, in qualità di responsabili - avvicendatisi nel periodo in contestazione - del settore

urbanistica competente in materia, ai sensi dell'art. 107 TUEL e dell'art. 3, co. 5, del [Reg. com.](#) uff. e serv.

In particolare, è stata loro addebitata una condotta omissiva, gravemente colposa, consistita nel non avere predisposto e proposto – come viceversa esigibile in ossequio ai propri doveri di servizio discendenti dalle cennate norme – gli atti di governo necessari ad ottemperare agli obblighi legali di aggiornamento ISTAT dei suddetti oneri, secondo i seguenti importi pro quota: € 584.026,17, a carico del CARTOLARO; € 427.944,90, a carico del LONGO; € 771.066,83, a carico del GRECO.

L'attore pubblico ha, in particolare, evidenziato che il Comune non avrebbe effettuato gli aggiornamenti stabiliti dalla Legge Regionale n. 1/2007 (€ 594/mq), nè quello di € 646,18/mq, sancito con la delibera n. 2268/08 cit., per gli anni 2007-2011.

Il suddetto nocumento patrimoniale diretto da mancate entrate è stato determinato dal Requirente, sulla scorta di una nota sindacale del 10 agosto 2011 e relativi allegati, nel complessivo importo di € 2.127.305,55, di cui € 1.783.037,90 variamente addossato pro quota ai convenuti, al netto della parte a questi non addebitabile in quanto causalmente riferita ad altri due indagati, ritenuti esenti da responsabilità per assenza di colpa grave, in ragione del limitato tempo di svolgimento dell'incarico.

All'esito delle udienze di discussione della causa del 17 dicembre 2015 e 26 gennaio 2018, il Giudice di prime cure ha disposto ulteriori incumbenti istruttori, per meglio determinare l'entità dei mancati incassi, anche in considerazione dei rilievi difensivi dei convenuti, all'uopo disponendo dapprima una C.T.U. – demandata ad un funzionario del Provveditorato interregionale alle

OO.PP.-sede di Bari – e, poi, un supplemento di perizia al medesimo consulente, che ha adempiuto con apposite relazioni peritali del 15 marzo 2017 e 17 dicembre 2018.

Alla pubblica udienza – al termine della quale è stata adottata la sentenza oggi gravata – il Comune ha fatto pervenire due note, con annessa tabella, recanti aggiornamenti sui maggiori importi richiesti a conguaglio (per adeguamento ISTAT) ai privati e sullo stato dei recuperi effettuati in base alle quali, il giudice di prime cure ha quantificato la condanna.

Hanno appellato detta pronuncia sia il LONGO che il GRECO i quali, dopo aver sottolineato il limitato tempo di permanenza nell'ufficio in questione (nel caso del LONGO anche solo in qualità di reggente; a scavalco con altro Comune e con un limitatissimo margine temporale di orario prestabilito), nonché l'impossibilità di operare alcun recupero delle somme dovute, a causa della cessazione dal servizio, si dolgono della *mutatio libelli* che avrebbe operato il primo giudice.

Lamentano, infatti, che il giudice di prime cure li avrebbe condannati per omesso adeguamento di ogni singolo permesso a costruire da loro sottoscritto laddove, invece, il libello introduttivo contestava l'omessa presentazione di proposte deliberative funzionali all'adeguamento del costo di costruzione attraverso una specifica delibera consiliare.

Si dolgono, altresì, dell'inattualità del danno erariale alla luce di un'attività recuperatoria in corso da parte dell'ente locale asseritamente danneggiato.

Concludono invocando l'applicazione dei principi che deriverebbero dalla pronuncia dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2018 che, a

proprio avviso, *“ricalibra totalmente la questione degli oneri”*, ritenendo che *“supera la ricostruzione operata dal giudice contabile in ordine alla totale autonomia fra mancata richiesta e conseguente concretizzazione del danno ed obbligo dell’amministrazione comunale al recupero”*.

In data 29 agosto 2020 ha presentato la propria memoria il Procuratore Generale il quale, dopo aver compiutamente confutato i motivi di appello, ha chiesto l’integrale rigetto del gravame perché ritenuto infondato e la conseguente conferma della sentenza di prime cure, con condanna al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

All’odierna pubblica udienza le parti, dopo aver esposto brevemente le proprie posizioni, hanno concluso come in atti.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L’odierna fattispecie ha ad oggetto il risarcimento del danno erariale causato al Comune per effetto del mancato adeguamento-aggiornamento ISTAT del c.d. costo di costruzione per un ammontare pari ad € 1.783.037,90, oltre accessori.

Gli appelli vanno riuniti ai sensi dell’art. 184 del D. L. 26 agosto 2016, n. 174, per connessione oggettiva.

In via del tutto preliminare, ritiene il Collegio di rigettare l’eccezione di *mutatio libelli*, atteso che l’ipotesi di danno lamentata è sempre indicata come *“scaturente dal mancato aggiornamento dei valori connessi alla determinazione del costo di costruzione per il rilascio di permessi di costruire di fabbricati residenziali la cui obbligatorietà è stabilita dalla legge n. 10/1977”*, tanto in atto di citazione, quanto in successiva pronuncia del giudice di prime cure.

Ad ogni buon conto, come evidenziato dal Pubblico Ministero di udienza richiamandosi a giurisprudenza in merito (S.C., Sez. III 10 giugno 2020, n. 11103), ben è consentito al giudice di merito di qualificare giuridicamente la domanda giudiziale in modo diverso dalla prospettazione delle parti di talché nessuna mutazione vietata si appalesa verificatasi nel caso di specie.

Nel merito, gli appelli non sono fondati.

La materia, non nuova, è venuta più volte all'esame di questo giudice d'appello che ha assunto, in merito, una posizione assolutamente univoca ed ormai pacifica.

Esaminando partitamente le singole questioni, viene all'esame, in primo luogo quella relativa all'*an* ed al *quantum* del danno.

a) È assolutamente fuori discussione la sussistenza di un ingiusto pregiudizio economico per l'amministrazione comunale, atteso che nel periodo considerato dagli accertamenti istruttori (come da conforto del CTU che ha stilato la relativa perizia, peraltro integrata, onde dar conto anche dei rilievi dei convenuti), il Comune di Copertino ha omesso di adeguare gli importi dei costi di costruzione dovuti dai privati cittadini che hanno richiesto il permesso a edificare immobili di proprietà.

Il danno è, allora, rappresentato dalle minori entrate tributarie per l'Ente locale, notoriamente dovute al momento della presentazione della richiesta di permesso a costruire, non già al termine dei lavori la cui documentazione, attestando la messa in opera degli edifici, legittimerebbe ad esigerne i contributi per la costruzione, atteso che quelli di cui trattasi, sono oneri dovuti in caso di nuove costruzioni che aumentano il "carico urbanistico" sul territorio, il cui ammontare è fissato in sede locale da Regione a Regione.

Recentemente, anche il Consiglio di Stato (Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 2915) si è occupato della questione affermando che il costo di costruzione va pagato ogni volta che un intervento comporta una trasformazione edilizia, a prescindere dall'effettiva realizzazione dell'edificio, perché *“i contributi di costruzione”*, hanno sostenuto i giudici di Palazzo Spada, *“costituiscono una compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore”* che si verifica, non solo se vengono realizzati dei manufatti edilizi, ma in qualunque ipotesi di trasformazione edilizia.

È, quindi fuori discussione l'attualità del danno in quanto, mentre le relative partite sono chiaramente non introitate, la loro riscossione futura, è ipotetica ed incerta e, quand'anche avvenisse, potrebbe determinare quale effetto unicamente quello di scomputare dal danno, in sede esecutiva, quanto eventualmente recuperato a tale titolo.

b) Il successivo punto da deliberare attiene alla sussistenza di specifiche responsabilità per il danno subito dal Comune in quanto la pretesa degli odierni appellanti si fonda sulla ritenuta incompetenza ad adottare atti di impulso verso gli organi politici e sul breve lasso di tempo nel quale hanno ricoperto la carica.

Tale pretesa, sostanzialmente riconducibile all'inesistenza del necessario nesso causale tra le condotte da loro poste in essere e l'evento dannoso, si presenta assolutamente priva di pregio e, in quanto tale, da respingere.

Orbene, in disparte quanto avanti detto, va rilevato che sia il LONGO che il GRECO rivestirono la carica di Responsabile del settore assetto del Territorio del Comune di Copertino, rispettivamente, nel periodo da gennaio a dicembre del 2008 e dal 2009 al 2011.

Nella predetta qualità, avevano il preciso dovere di porre in essere tutti gli

adempimenti di legge e di regolamento che afferivano al corretto svolgimento delle attività edificatorie, che soli avrebbero consentito il rispetto delle norme urbanistiche ed ambientali e del pagamento dei correlativi oneri contributivi da parte dei richiedenti i permessi a costruire nella misura corretta.

Rientra, senza alcun dubbio, tra i doveri e gli obblighi intestati a tale tipologia di funzionario, la vigilanza sull'ammontare degli introiti, da parte del Comune, relativi al settore di competenza, a nulla rilevando le particolari modalità di svolgimento della funzione.

D'altronde, la normativa in materia, nazionale e regionale, prevedeva che il costo di costruzione venisse determinato periodicamente dalle Regioni e adeguato annualmente sulla base delle variazioni ISTAT.

In particolare, per la Regione Puglia, su specifica indicazione della L.R. 1 febbraio 2007, n. 1, il primo adeguamento annuale si sarebbe dovuto applicare ai permessi per costruire la cui domanda fosse pervenuta al Comune dal 1 gennaio 2007 e, analogamente, ad ogni permesso a costruire la cui domanda completa fosse pervenuta al Comune in data successiva al 31 dicembre di ogni anno.

Quindi, si trattava di un semplice calcolo matematico consistente nel moltiplicare l'aliquota percentuale del contributo indicato per il costo a metro quadrato determinato annualmente dall'ISTAT che rientrava nelle competenze del Responsabile protempore del settore Assetto del Territorio del Comune ad inizio dell'anno solare, ma che diventava oggetto di controllo per il Responsabile entrato in carica ad anno iniziato e per il periodo di permanenza al vertice del Settore.

Né possono valere le esclusive responsabilità di altri soggetti – amministratori e vertici amministrativi (segretario comunale, direttore generale,

predecessori nella carica) – che avrebbero dovuto deliberare in tal senso.

È appena il caso di ricordare che per il combinato disposto degli artt. 4 e 11 del d.lgs. n. 165/2001 e art. 111 del d.lgs. n. 267/2000, agli amministratori spettano poteri di indirizzo politico, mentre ai dirigenti la relativa attuazione e la concreta gestione.

E che gli adempimenti di cui trattasi rientrassero tra gli atti di gestione, trattandosi di autorizzazioni e concessioni edilizie da corredare, necessariamente con la determinazione del relativo *quantum* da versare, è fuor di dubbio.

Ma anche a voler considerare come determinante l'inerzia dell'organo politico, che non avrebbe adottato la deliberazione annuale di adeguamento dei costi in questione, resta, pur sempre, inalterata la responsabilità degli odierni appellanti che, in qualità di responsabili del settore, avrebbero dovuto segnalare tale inadempimento e sollecitarlo al fine di arginare il danno che stava derivando al Comune, per lo meno per il periodo di assunzione della carica.

A nulla valendo che il breve periodo di permanenza nel posto poco gli consentiva di fare perché, al di là del raggiungimento dello scopo, che sicuramente dipendeva dall'operatività degli organi politici, non è dato rilevare alcuna loro attivazione in tal senso.

Conclusivamente, l'aver mantenuto inalterato il *quantum* dei costi di costruzione per il periodo di permanenza nella carica durante il quale hanno, comunque, continuato a rilasciare i permessi applicando ad essi un costo ormai superato, anziché le percentuali prefissate dalla normativa vigente e senza sollecitare l'adozione di una nuova delibera idonea a regolare la materia, costituisce una responsabilità, per colpa grave che, indubbiamente fa capo agli odierni appellanti.

c) Da ultimo, sotto il profilo della corretta individuazione dell'ammontare della condanna, il Collegio ritiene di doversi attenere a quanto statuito dal giudice di prime cure – attesa la CTU da questi disposta e successivamente integrata con un supplemento di perizia disposta proprio per tenere in debito conto i rilievi difensivi degli odierni appellanti – che ha portato alla quantificazione di cui alla sentenza che si appella.

d) Circa, infine, il richiesto esercizio del potere riduttivo, il Collegio non ritiene di accoglierlo, atteso che il giudice di primo grado ha mostrato di averne fatto un uso ben più che generoso, riducendo notevolmente l'importo della condanna nella misura del 50%.

Alla luce di quanto sin qui argomentato, ritiene, allora, il Collegio che gli appelli del LONGO e del GRECO, tendenti alla riforma della sentenza di prime cure, non siano da accogliere.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo ai sensi dell'art. 31 c.g.c.

P.Q.M.

la Corte dei conti – Prima Sezione Giurisdizionale Centrale di Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette, riunisce gli appelli in epigrafe, ai sensi dell'art. 184 c.g.c. per essere stati proposti avverso la medesima sentenza.

Nel merito, li respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di prime cure. Condanna gli appellanti alle spese del presente grado di giudizio, che liquida nella misura di € 64,00 (sessantaquattro/00)

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 marzo 2021.

IL GIUDICE ESTENSORE

F.to Fernanda Fraioli

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 15 aprile 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota