



**REPUBBLICA ITALIANA**

**55/2020**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai magistrati:

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

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

Sugli appelli iscritti ai n. **52653** e **52913** del Registro di segreteria;

**VISTI** gli atti di appello;

**VISTI** tutti gli altri atti e documenti di causa;

**UDITI**, all'udienza del 6 febbraio 2020, il Consigliere relatore Donatella Scandurra, con l'assistenza del Segretario dott. Antonio Sauchelli, l'Avv. Massimo di Nezza, su delega dell'Avv. Pietro Quinto (C.F.: QNTPTR42M14 G479F - PEC: pietroquinto@pec.it - FAX: 0832/277974) e dell'Avv. Antonio Quinto (C.F.: QNTNTN74E261119U - PEC: antonioquinto@pec.it - FAX: 0832/277974) per Almiro Zollino, e il V.P.G., Cons. Giacinto Dammico, per la Procura Generale. Non comparso

l'Avv. Salvatore Corrado (C.F. CRRSVT66R12D851J –  
PEC: corrado.salvatore@ordavvle.legalmail.it).

### **FATTO**

Con sentenza n. 228/2017 la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia condannava gli odierni appellanti, il Geom. Almiro Zollino e l'Ing.

Giuseppe Trazza, in qualità di Responsabili p.t. dell'Ufficio Tecnico del Comune di Muro Leccese (dal 1° gennaio 2007 al 29 giugno 2009, il primo e dal 4 settembre 2009 al 30 settembre 2010, il secondo), al pagamento in favore del Comune della somma, rispettivamente, di € 41.935,50 e di € 27.782,12 (oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza fino al soddisfo) per il danno erariale da minore entrata, derivante dal mancato adeguamento ISTAT del contributo dovuto dai privati all'atto del rilascio del permesso di costruire. Venivano inoltre addebitate ai convenuti le spese di giudizio in favore dello Stato, quantificate in € 522,44.

La vicenda trae origine dall'attività istruttoria esperita dal Comando Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Lecce, dalla quale era emerso che il Comune aveva riscosso le somme dovute a titolo di contributo, utilizzando il valore di € 129,11 al mq, stabilito con d.m.

20/06/1990, omettendo di adeguare tale costo al maggior importo di € 594,00 al mq fissato dalla legge regionale Puglia 1° febbraio 2007, n. 1 e, successivamente, di aggiornare tale ultimo importo alle variazioni ISTAT e all'importo di € 646,18/mq, fissato con la delibera di Giunta regionale n. 2268/2008; aggiornamento avvenuto solo a partire dal 2010 con la delibera di Consiglio comunale del 24/08/2010, n. 22.

Agli odierni appellanti la sentenza di condanna addebita di non aver attivato alcuna iniziativa diretta alla rideterminazione del costo di costruzione, se non

in sede di rilascio del permesso e di non aver, quantomeno, formulato all'organo consiliare la proposta di adozione delle delibere annuali di aggiornamento, come previsto dall'art. 107 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) e dall'art. 45, comma 1, lett. b), del regolamento comunale sugli uffici e servizi.

Avverso la predetta sentenza interponevano appello il Zollino e il Trazza, opponendo: l'inattualità del danno, essendo in corso le procedure di recupero mediante l'invio da parte dell'amministrazione comunale di note di rettifica a tutti i titolari di permesso di costruire; l'individuazione in capo al responsabile del servizio tecnico del compito di predisporre le proposte deliberative, stante il disposto dell'art. 107 del TUEL; la mancanza della colpa grave, trattandosi di materia caratterizzata da complessità e incertezza normativa; l'errata ripartizione del danno, avuto riguardo a corresponsabilità del servizio finanziario e dell'apparato politico, ben potendo il sindaco, gli assessori e i componenti del Consiglio comunale, prendere l'iniziativa di aggiornare il contributo. Chiedevano, infine, l'applicazione del potere riduttivo.

La Procura Generale, con memoria di costituzione depositata il 27 giugno 2019, deduceva, in via preliminare, ai sensi dell'art. 178, comma 1, del cod. giust. cont, l'inammissibilità, per tardività dell'appello proposto dal Trazza, considerato che la sentenza di primo grado gli era stata regolarmente notificata in data 16 giugno 2017, mentre l'appello risultava presentato in data 17 ottobre 2017, oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della sentenza. La stessa Procura osservava, poi, che il danno si era realizzato al momento del rilascio del permesso di costruire e che il Responsabile del settore tecnico doveva applicare il valore del costo di costruzione fissato dalla

legge regionale n. 1/2007 e dalle successive delibere di Giunta regionale per gli anni seguenti ovvero farsi carico di proporre al Consiglio comunale, l'adozione di apposita deliberazione. La medesima riteneva infondati i motivi di errata ripartizione del danno e di non adeguata applicazione del potere riduttivo, avendo la sentenza di primo grado già applicato una riduzione dell'addebito, in considerazione dello stato di servizio degli appellanti e delle attività recuperatorie avviate dai medesimi. In data 9 settembre 2019 e 4 febbraio 2020, la difesa del Zollino depositava nuove attestazioni del Responsabile del servizio finanziario del Comune, comprovanti l'esistenza di ulteriori recuperi in atto, con indicazione - per la quota relativa al Zollino - degli importi ancora da versare pari a € 32.433,99 per il 2008 e a € 8.739,96 per il 2009 (tot. € 41.173,95), al lordo delle concesse rateazioni.

In data 19 novembre 2019, la difesa del Trazza depositava dichiarazione di rinuncia all'appello.

All'udienza del 6 febbraio 2020, non comparso il difensore del Trazza, la Procura Generale accettava la rinuncia al ricorso; la difesa del Zollino e l'Ufficio di Procura si riportavano per il resto alle conclusioni in atti.

Al termine della discussione, la causa passava in decisione.

## **DIRITTO**

1. In via preliminare, si dispone per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva, ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, "*Codice di giustizia contabile*", la riunione dei giudizi proposti separatamente dagli appellanti contro la sentenza in epigrafe.
2. Nel prendere atto dell'atto di rinuncia all'appello depositato dal Trazza e dell'accettazione alla rinuncia fatta dalla Procura Generale, il Collegio

dichiara, ai sensi dell'art. 110 del cod. giust. cont, cessata la materia del contendere con estinzione del giudizio iscritto al n. 52913.

3. Quanto al giudizio iscritto al n. 52653, si fa presente che la fattispecie in esame attiene al danno causato al Comune di Muro Leccese per il mancato aggiornamento dei valori connessi alla determinazione del contributo per costo di costruzione per il rilascio di permessi a costruire di fabbricati nel biennio 2008-2009.

Come noto, l'art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, di cui una quota parte (nella Regione Puglia nella misura del 5 per cento), è posta a carico dei singoli privati richiedenti permessi a costruire. La quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire.

La giurisprudenza del giudice amministrativo ha chiarito che il costo di costruzione è una prestazione patrimoniale di natura impositiva, che trova la sua *ratio* nell'incremento patrimoniale che il titolare del permesso di costruire consegue in dipendenza dell'intervento edilizio (cfr. Cons. Stato Sez. V, 30-11-2011, n. 6333) e deve essere determinato al momento del rilascio della concessione, che costituisce il fatto costitutivo del relativo obbligo giuridico (Cons. Stato Sez. IV, 26-02-2013, n. 1188).

4. La difesa del Zollino ha, essenzialmente, dedotto i seguenti motivi:
  - un'errata valutazione dell'attualità del danno, essendo in corso le procedure di recupero mediante l'invio da parte dell'amministrazione comunale di note di rettifica a tutti i titolari di permesso di costruire;

- l'insussistenza di una sua diretta responsabilità stante il disposto dell'art. 107 del TUEL e la situazione di incertezza amministrativa nel cui contesto "*l'interessato ebbe ad operare all'epoca dei fatti di causa*";
- la mancanza di colpa grave perché alla qualifica rivestita non competeva l'adozione di atti di impulso, atteso che lo stesso non aveva alcun obbligo di sottoporre agli amministratori schemi di delibere da questi non sollecitate;
- l'errata ripartizione del danno, avuto riguardo all'esercizio del potere riduttivo e al mancato accertamento delle corresponsabilità dei preposti del servizio finanziario e dell'apparato politico, ben potendo il Sindaco, gli Assessori e i componenti del Consiglio comunale, prendere l'iniziativa di aggiornare il contributo.

**4.1.** Il primo motivo di appello, relativo alla inattualità del danno, è infondato.

Il mancato aggiornamento dei canoni ha sicuramente comportato minori entrate tributarie per il Comune, giacché il valore dei contributi dovuti da parte dei titolari di permesso a costruire è stato mantenuto fermo, per circa venti anni, alle misure vigenti nel 1990 (per € 129,11 al mq, come stabilito con d.m. 20/06/1990), senza tenere conto del maggior importo di € 594,00 al mq fissato dalla legge regionale Puglia 1° febbraio 2007, n. 1 e, successivamente, dell'importo di € 646,18/mq, fissato con la delibera di Giunta regionale n. 2268/2008; aggiornamento avvenuto solo a partire dal 2010 con la delibera di Consiglio comunale del 24/08/2010, n. 22.

Il danno è, dunque, certo e attuale; corrisponde ai minori introiti subiti dal Comune, senza che vi sia alcuna certezza che tali minori entrate potranno

essere interamente recuperate, atteso che l'avviato procedimento di riscossione è, per sua stessa natura, incerto e non prevedibile.

L'attualità del danno non è, pertanto, smentita dai recuperi in corso, atteso che i profili connessi all'attività di recupero attengono alla fase esecutiva e che dei possibili recuperi non può tenersi conto in questa sede, ma eventualmente in quella esecutiva, trattandosi di importi ancora non introitati.

**4.2.** Con il secondo motivo di appello viene dedotta l'incompetenza funzionale dell'appellante, quale Responsabile del settore tecnico.

Sul punto, è bene evidenziare che l'art. 107 del TUEL prevede che i dirigenti organizzano, con autonomi poteri di spesa, la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica.

L'appellante, negli anni considerati, dal 1° gennaio 2007 al 29 giugno 2009, era Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale con relativa assunzione delle responsabilità ai sensi dell'art. 45, lett. b) del regolamento per l'ordinamento degli uffici e servizi, approvato con delibera di Giunta n. 287 del 5 ottobre 2000, secondo cui spetta ai Responsabili di struttura *“la predisposizione delle proposte deliberative”*.

L'attribuzione, ai Responsabili dei servizi, del compito di predisporre i principali atti deliberativi e provvedimenti di competenza del servizio, pur non potendosi leggere come (obbligo di) autonoma iniziativa di sottoporre all'organo di governo l'adozione di provvedimenti, di cui già l'organo politico non ne abbia sollecitato la discussione, deve, tuttavia, valutarsi con riferimento alla gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuita agli stessi e, quindi, in relazione alle specifiche questioni che, di volta in volta,

vengono in rilievo, nell'ambito della materie rientranti nella propria sfera di competenza.

Ebbene, nel caso di specie, è evidente che il Responsabile del settore tecnico o doveva applicare il valore del costo di costruzione fissato dalla legge regionale n. 1/2007 e dalle successive delibere di Giunta regionale per gli anni seguenti oppure, per considerare un valore inferiore, doveva farsi carico di proporre al Consiglio comunale, l'adozione di apposita deliberazione, al fine di permettere all'organo politico di esercitare, con adeguata motivazione, la facoltà, prevista dall'art. 2, comma 2, della legge regionale n.1/2007, di applicare al costo base per l'edilizia agevolata, determinato dalla regione, quei criteri di calcolo, pure ammessi dalla normativa regionale, che consentissero le riduzioni.

Esattamente, la sentenza di primo grado ha rilevato che nella richiamata qualità il geom. Zollino aveva 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.

Né può escludere la responsabilità dell'appellante la competenza del Consiglio comunale a determinare i valori del 5 costo di costruzione in discorso.

Infatti, gli artt. 4 e 14 del D.Lgs. n. 165/2001 e 111 del D.Lgs. n. 267/2000 stabiliscono che agli amministratori spettano poteri di indirizzo politico, mentre ai dirigenti la relativa attuazione e la concreta gestione.



Gli adempimenti di cui trattasi rientrano tra gli atti di gestione, trattandosi di autorizzazioni e concessioni edilizie da corredare, necessariamente con la determinazione del relativo *quantum* da versare.

Anche questo motivo di appello non può, dunque, essere accolto.

**4.3.** Il terzo motivo di appello relativo al difetto di colpa grave risulta, parimenti, infondato.

Il Zollino ha posto in essere una condotta connotata da colpa grave, da intendersi quale evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta, riconoscibili *ex ante*, che si concretizzò nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto. Negli anni in cui ha diretto il predetto settore tecnico, l'appellante non ha né applicato il valore del costo di costruzione fissato dalla legge regionale n. 1/2007 e dalle successive delibere di Giunta regionale per gli anni seguenti, né si è fatto carico di proporre al Consiglio comunale l'adozione di apposita deliberazione.

La mancanza di idonea iniziativa tesa a consentire al Consiglio Comunale di adottare tempestivamente l'atto deliberativo di propria competenza, associata al concreto rilascio di titoli abilitativi a fronte di contributi concessori calcolati sulla base di un costo di costruzione per un valore ormai superato da quello predefinito dalla legge o derivante dall'applicazione delle variazioni ISTAT, costituisce comportamento che denota, da una lato, un'eccessiva trascuratezza nell'adempimento dei compiti connessi alle attribuzioni del settore cui è stato preposto e dall'altra la grave inosservanza della disciplina della materia che, in mancanza di provvedimenti di riduzione da parte del Consiglio Comunale, prevedeva la immediata ed automatica applicazione dei valori stabiliti dalla Regione.

**4.4.** Anche il quarto motivo di impugnazione, relativo ad una errata ripartizione del danno, non può trovare accoglimento.

Correttamente, la sentenza di primo grado ha escluso la responsabilità ad altri soggetti, nella considerazione del ruolo determinante, avuto nella vicenda dall'odierno appellante, poiché le competenze decisionali del Consiglio comunale non escludevano il doveroso impulso da parte della struttura tecnica.

**4.5.** Parimenti, va rigettato anche l'ultimo motivo di impugnazione relativo ad una inadeguata applicazione del potere di riduzione.

La sentenza ha, infatti, applicato una riduzione dell'addebito, che ha tenuto conto dello stato di servizio dell'appellante e dell'attività recuperatoria avviata dal medesimo.

**5.** Per la quantificazione del danno, dalle attestazioni del Responsabile del servizio finanziario del Comune (datate 31 gennaio 2020, versate in atti dalla difesa del Zollino) risulta che il Comune ha portato a termine il recupero di ulteriori somme. Gli importi, a conguaglio, ancora da versare, per la quota relativa all'odierno appellante, risultano alla predetta data, pari a € 32.433,99 per il 2008 e a € 8.739,96 per il 2009 (tot. € 41.173,95), al lordo delle concesse rateazioni.

In base a tali recuperi, il danno va rideterminato in € 41.173,95, al lordo delle concesse rateazioni e l'appello del Zollino va, dunque, parzialmente accolto.

Va da sé, peraltro, che tutte le somme che dovessero essere successivamente recuperate dall'amministrazione sono da defalcare, in sede esecutiva, dal computo del danno di cui sopra.

6. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti - Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello - definitivamente pronunciando:

- Dichiarare l'estinzione del giudizio, iscritto al n. 52913;
- Accoglie parzialmente l'appello proposto dal Zollino e, per l'effetto, ridetermina il danno per la quota a lui addebitabile nella misura di € 41.173,95, oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino al soddisfo;
- Condanna il Zollino alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano nella misura di € 96,00 (novantasei/00).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 6 febbraio 2020.

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

F.to Dott.ssa Donatella Scandurra

F.to Dott. Agostino Chiappiniello

**Depositata il 24marzo 2020**

**Il Dirigente**

F.to Dott. Sebastiano Alvise Rota