



SENT. 80/2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Andrea LUPI	Presidente
Dott.ssa Rossella SCERBO	Consigliere
Dott. Piero FLOREANI	Consigliere
Dott. Roberto RIZZI	Consigliere relatore
Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello, in materia di giudizi ad istanza di parte, iscritto al n. 54138 del registro di segreteria

avverso

la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia n. 461/2018, depositata il 6/6/2018 e notificata il 30/7/2018

promosso da

CORVINO Massimo, nato a Lizzanello (LE) il 2/1/1965, c.f. CRVMSM65A02E629G, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Pietro Quinto e Antonio Quinto, elettivamente domiciliato in Roma, via Barnaba Tortolini, n. 30 (studio Alfredo Placidi)

nei confronti di

PROCURA REGIONALE presso la Sezione Giurisdizionale per la

SENT. 80/2021

Regione Puglia della Corte dei conti Corte dei conti, in persona del
Procuratore regionale.

- **PROCURA GENERALE** presso la Corte dei conti, in persona del
Procuratore Generale pro tempore.

VISTO l'atto di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 4 marzo 2021, con l'assistenza del segretario,
Dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, l'Avv. Umberto
Fantigrossi, su delega degli Avv.ti Pietro Quinto e Antonio Quinto, in
rappresentanza dell'appellante, ed il Pubblico ministero, nella persona del
Vice Procuratore Generale Giulia De Franciscis.

FATTO

Con sentenza n. 461/2018, depositata il 6/6/2018 e notificata il 30/7/2018, la
Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia, accoglieva parzialmente la
domanda proposta nei confronti dell'Arch. CORVINO Massimo, cui era stata
contestata la responsabilità amministrativa, a titolo di colpa grave, per aver
omesso, nella veste di Responsabile del Settore Tecnico del Comune di Castri
di Lecce, di assumere iniziative finalizzate ad aggiornare i valori del costo di
costruzione, in tal modo determinando, per l'anno 2008, una minore entrata, a
titolo di contributo di costruzione, pari complessivamente ad € 73.651,96.

Il giudice di primo grado, dopo aver ricostruito il contesto normativo di
riferimento e rilevato che, prima della deliberazione n. 35 del 14/11/2009, con
la quale il Consiglio comunale aveva fissato in €/mq 648,18 il costo base di
costruzione, non era stato applicato il valore fissato dalla l.r. 1/2007 (€/mq
594,00) né, nel 2008, era stato applicato l'aggiornamento annuale previsto

SENT. 80/2021

dalla medesima l.r. (che avrebbe elevato il costo di costruzione ad €/mq 617,76), bensì applicato il sensibilmente più basso valore stabilito con il d.m. 5/8/1994 (€/mq 129,11), reputava sussistere un danno certo ed attuale sin dalla data di rilascio dei permessi di costruire.

Peraltro, non l'intera differenza tra i contributi di costruzione corrisposti e quelli invece dovuti in base ai più elevati valori del costo di costruzione veniva imputata al CORVINO.

Veniva, infatti, applicata una riduzione del 30% (€ 51.556,37) nella considerazione che *«laddove l'organo consiliare avesse esercitato anche per il 2008 la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della l.r. 1/2007, avrebbe verosimilmente applicato le riduzioni e gli abbattimenti riportati nella deliberazione adottata nel 2009 e quindi avrebbe fatto quantomeno applicazione della riduzione del 30% dovuta alla ridotta popolazione comunale»*.

Inoltre, puntualizzava che l'Amministrazione, in fase di esecuzione, avrebbe dovuto tener conto sia del recupero già all'epoca effettuato (pari ad € 3.773,73) sia degli eventuali ulteriori recuperi successivamente ottenuti.

Avverso tale decisione, in data 26/10/2018, proponeva appello il CORVINO. Con il primo motivo di gravame, censurava l'attualità del danno rilevando che per tutti i permessi di costruire considerati ai fini della prospettata responsabilità amministrativa, non essendo maturata alcuna prescrizione, l'Amministrazione comunale aveva richiesto il conguaglio di quanto risultato dovuto.

Contestava, poi, l'assunto secondo cui rientrava tra i compiti del Responsabile del Settore Tecnico assumere iniziative per indurre il Consiglio comunale ad

aggiornare il parametro del costo di costruzione.

Rilevava, inoltre, che l'incarico di direzione del Settore gli era stato attribuito ad intermittenza, per periodi di tempo ristretti, al fine di sostituire il titolare assente per motivi di salute e che l'assunzione della responsabilità dell'Ufficio era comunque avvenuta nel novembre 2007, quando ormai non potevano essere intraprese iniziative correttive per l'anno 2008.

Ancora, deduceva l'assenza della colpa grave per le incertezze del quadro amministrativo di riferimento, di cui era sintomo il copioso contenzioso instaurato innanzi al giudice amministrativo e a quello contabile.

Si doleva della mancata valorizzazione dell'apporto concausale di altri soggetti appartenenti all'apparato politico e a quello amministrativo.

Con riferimento all'ammontare del danno, esponeva che non erano stati considerati, nella determinazione dell'addebito, i mancati aggiornamenti che si sarebbero dovuti applicare fino all'anno 2007, non disposti dai precedenti

Responsabili del settore: ove si fosse tenuto conto solo dell'apporto causale concretamente realizzato, l'importo del danno risarcibile si sarebbe ridotto ad € 2.850,98, come documentato in fase istruttoria.

Infine, auspicava che, in considerazione delle peculiari circostanze del caso (ed in particolare, dell'incertezza dello scenario di riferimento, dell'avvio delle attività di recupero, del concorso di terzi) venisse più generosamente applicato il potere riduttivo.

Chiedeva, conseguentemente, la riforma della sentenza impugnata con assoluzione da ogni addebito o, in subordine la riduzione della eventuale condanna.

Con conclusioni rassegnate in data 22/11/2019, la Procura generale, all'esito

SENT. 80/2021

della confutazione dei motivi di gravame, auspicava la conferma della sentenza impugnata.

Con memoria depositata in data 3/12/2019, la difesa dell'appellante documentava l'incasso, per il 2008, di somme a titolo di maggiori contributi di costruzione pari ad € 19.201,45 (in cui era compresa la somma di € 3.772,73 menzionata nella sentenza impugnata), nonché l'avvio della procedura di rateizzazione di un importo di € 57.854,23, dovuto da un unico soggetto.

All'udienza del 5/12/2019, in seguito alla constatazione della mancata comparizione della parte appellante, la trattazione del giudizio veniva differita ai sensi dell'art. 196 c.g.c.

Con note depositate in data 10/2/2021, il difensore della parte appellante rappresentava che il Comune di Castri di Lecce, nelle more della celebrazione del processo, a seguito della rateizzazione del pagamento della somma di € 57.854,23, assistita da polizza fideiussoria n. 1027427813, emessa dalla compagnia OMISSIS in data 11/6/2020, aveva incassato le prime due rate, per un importo complessivo di € 11.570,84.

Conseguentemente, auspicava che, nell'eventualità in cui non fossero state accolte le censure prospettate nell'atto di appello, ogni ulteriore incasso avrebbe dovuto essere considerato ai fini della rideterminazione della condanna.

In ogni caso, segnalava la sentenza 255/2020 di questa Sezione relativa ad una vicenda del tutto sovrapponibile a quella in esame, nella quale era stato accolto l'appello in ragione della sopravvenuta carenza del requisito del danno erariale.

All'udienza del 5/12/2019, il rappresentante dell'appellante ed il Pubblico

ministero enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi.

DIRITTO

1. L'appello, per la parte che residua dopo l'intervenuta parziale cessazione della materia del contendere, è fondato.

2. Nella vicenda in esame viene in rilievo il mancato aggiornamento, per l'anno 2008, del costo di costruzione dei nuovi edifici che, a sua volta, ha generato l'incameramento di contributi per il rilascio del permesso di costruire (parametrati anche su quel costo) in misura inferiore al dovuto.

L'art. 16, comma 1, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, prevede, infatti, 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, secondo le modalità indicate nel presente articolo».*

Il comma 9 del medesimo articolo, poi, dispone che *«Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata (...). 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 costo di costruzione per l'anno 2007 era stato fissato dalla citata legge regionale n. 1/2007, prevedendo, all'art. 2, c. 1 che *«Il costo di costruzione per la nuova edificazione viene confermato, fino a nuovo aggiornamento, in misura pari al costo base di nuova costruzione stabilito, con riferimento ai limiti massimi ammissibili per l'edilizia residenziale agevolata, a norma della*

SENT. 80/2021

lettera g) del primo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457

...ossia pari a euro 594,00/mq»; ai sensi del quarto comma del medesimo

articolo «Il primo adeguamento annuale si applica ai permessi di costruire

e/o alla Denuncia inizio attività (DIA) la cui domanda sia pervenuta al

comune, completa, in data successiva al 31 dicembre 2006; analogamente,

per gli anni a seguire, l'adeguamento annuale si applica ai permessi di

costruire e/o alla DIA la cui domanda sia pervenuta al Comune, completa, in

data successiva al 31 dicembre di ogni anno».

Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 16, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, «*La quota*

di contributo relativa al costo di costruzione, determinata all'atto del rilascio,

è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal

comune, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione».

In ordine alla natura giuridica del predetto contributo, l'Adunanza Plenaria del

Consiglio di Stato, con la sentenza n. 12 del 30/8//2018, ha avuto modo di

chiarire, fra l'altro, che «*a)gli atti con i quali la pubblica amministrazione*

determina e liquida il contributo di costruzione, previsto dall'art. 16 del

d.P.R. n. 380 del 2001, non hanno natura autoritativa, non essendo

espressione di una potestà pubblicistica, ma costituiscono l'esercizio di una

facoltà connessa alla pretesa creditoria riconosciuta dalla legge al Comune

per il rilascio del permesso di costruire, stante la sua onerosità, nell'ambito

di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e soggetta, in quanto tale,

al termine di prescrizione decennale, sicché ad essi non possono applicarsi

né la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21-nonies della l. n. 241 del

1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti

provvedimentali manifestazioni di imperio;

SENT. 80/2021

b) la pubblica amministrazione, nel corso di tale rapporto, può pertanto sempre rideterminare, sia a favore che a sfavore del privato, l'importo di tale contributo, in principio erroneamente liquidato, richiedendone o rimborsandone a questi la differenza nell'ordinario termine di prescrizione decennale (art. 2946 c.c.) decorrente dal rilascio del titolo edilizio, senza incorrere in alcuna decadenza (...)»

Nella vicenda in esame è stato accertato che il costo di costruzione è stato ridefinito, in applicazione delle indicazioni rivenienti dalle deliberazioni regionali, con la delibera di Giunta comunale n. 35 del 14/11/2009.

L'iniziativa gestoria assunta, tenuto conto dell'indirizzo interpretativo manifestato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, integra l'esercizio di una legittima facoltà e ha posto le condizioni per il recupero della porzione di contributo di costruzione che non era stato originariamente richiesto per effetto del mancato adeguamento dei parametri di commisurazione.

3. In tale contesto, occorre considerare che a fronte di un danno di consistenza pari ad € 73.651,96 (peraltro, dal primo giudice, addebitato al CORVINO solo nella minore misura per il 70% dell'intero, supponendo che ove gli adeguamenti, per l'anno 2008, della consistenza del costo di costruzione fossero stati operati, sarebbero state applicate le medesime riduzioni previste nella deliberazione adottata nel 2009), per effetto dell'esitazione delle attività di recupero poste in essere dal Comune, sono stati incassati importi complessivamente pari (fino alla data di celebrazione dell'udienza d'appello) ad € 30.772,29.

Per tale porzione, quindi, risultando venuto meno il documento all'erario dell'ente, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4. Per la residua parte – corrispondente, per la gran parte, all’importo dovuto da un unico soggetto con il quale il Comune ha stipulato un accordo di rateizzazione del debito (€ 57.854,23 suddiviso in 10 quote) assistito da una fideiussione assicurativa, al netto delle prime due rate già versate – non essendo state incassate le pertinenti somme, il danno, superficialmente inteso come differenza tra quanto avrebbe dovuto essere incamerato in esito ad una corretta commisurazione del contributo di costruzione e quanto invece entrato nella disponibilità del Comune, sarebbe astrattamente configurabile.

Tuttavia, non può essere ignorato che, per poter assurgere a componente della fattispecie della responsabilità amministrativa, il danno deve possedere connotazioni ulteriori e qualificanti, fra cui quelle della concretezza e dell’attualità.

Dando continuità all’orientamento manifestato da questa Sezione con la sentenza 215/2020, in relazione ad una vicenda sovrapponibile a quella in esame, deve ritenersi che le iniziative assunte dal Comune, entro il termine di prescrizione decennale, per recuperare i maggiori importi dovuti a seguito dell’aggiornamento del contributo relativo al permesso di costruire abbiano sterilizzato, alla luce dell’indirizzo interpretativo reso dall’Adunanza Plenaria Consiglio di Stato sopra richiamato, la pretesa erariale, inibendo la qualificazione delle conseguenze della temporanea abdicazione alla pretesa creditoria (omesso aggiornamento nel 2008) in termini di danno erariale.

Per effetto di quegli impulsi gestori, infatti, l’ipotizzato nocumento patrimoniale, allo stato, non può essere considerato stabilmente realizzato, trattandosi di perdita semplicemente ipotetica.

È pur vero che in casi analoghi la giurisprudenza di questa Corte aveva

SENT. 80/2021

ritenuto concreto ed attuale il danno derivante dall'omesso aggiornamento del contributo relativo al permesso di costruire. A tale conclusione, però, era pervenuta per lo più valorizzando una giurisprudenza amministrativa che risultava ancora non univoca in relazione all'ammissibilità per l'ente locale di procedere ad una nuova liquidazione del contributo di costruzione, in funzione dell'aggiornamento delle sue componenti (Cfr. Corte dei conti, Sez. I App. n. 37/2018, che richiamava Cons. St., n. 6333/2011; Cons., IV, n. 1188/2013, Cons. St., n. 1504/2015). Ormai, però con il consolidamento del più volte richiamato arresto dell'Adunanza Plenaria, tale opzione ermeneutica deve essere soggetta a rivisitazione, tenuto conto dell'ammissibilità della rideterminazione del contributo, con i relativi aggiornamenti, entro il termine di prescrizione decennale e della sua recuperabilità ed esigibilità, presso i beneficiari dei permessi di costruire, entro il medesimo termine di legge.

Conclusivamente, per la porzione di danno per la quale non è sopravvenuta la cessazione della materia del contendere, l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, annullata l'impugnata sentenza.

5. Per ciò che attiene alle spese, in considerazione del fatto che la soluzione interpretativa accolta si pone in discontinuità rispetto alla giurisprudenza delle Sezioni d'appello formatasi su vicende analoghe, il Collegio reputa sussistere i presupposti per disporre l'integrale a compensazione fra le parti, in aderenza al disposto dell'art. 31 c.3 c.g.c..

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello

definitivamente pronunciando, dichiara cessata la materia del contendere nei

SENT. 80/2021

termini di cui in motivazione. Per il resto accoglie l'appello e, per l'effetto,

annulla l'impugnata sentenza.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 marzo 2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott. Andrea Lupi

f.to digitalmente

f.to digitalmente

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 11 MAR 2021

IL DIRIGENTE

Dott.ssa Sabina Rago

f.to digitalmente