



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE*

composta dai signori magistrati:

<b>Mauro OREFICE</b>	<b>Presidente</b>
<b>Gaetano BERRETTA</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Donatella SCANDURRA</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Nicola RUGGIERO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Maria Cristina RAZZANO</b>	<b>Consigliere relatrice</b>
<b>Paolo GARGIULO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Ilaria Annamaria CHESTA</b>	<b>Consigliere</b>

ha emanato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio iscritto al **n. 743/SR/QM/PROC** del registro di Segreteria delle Sezioni Riunite, proposto da PROCURA GENERALE presso la Corte dei conti per la risoluzione della questione di diritto relativa all'interpretazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001

**nei confronti di**

1) **MANDINA Giuseppe**, nato a Catania (CT) il 6 dicembre 1968 (c.f. MNDGPP68T06C351Y), e residente in Martina Franca (TA), alla via Strada Conca D'Oro, Zona 16, rappresentato e

difeso, in virtù di mandato in calce alla memoria di costituzione, dall'avv. Giuseppe Misserini (CF. MSSGPP73D01L049G), presso il cui indirizzo p.e.c. [misserini.giuseppe@oravta.legalmail.it](mailto:misserini.giuseppe@oravta.legalmail.it) ha eletto domicilio;

2) MIGLIETTA Nicola, nato a Squinzano (LE) il 18 agosto 1959 (c.f. MGLNCL59M18I930U), e residente in Lecce, alla via Delle Giravolte, n. 37, rappresentato e difeso, come da procura in calce alla memoria di costituzione, dall'avv. Angelo Vantaggiato, presso il cui indirizzo p.e.c. [vantaggiato.angelo@ordavvle.legalmail.it](mailto:vantaggiato.angelo@ordavvle.legalmail.it) è elettivamente domiciliato;

3) GUERRIERI Luisella, nata a Gallipoli (LE) il 14 marzo 1959 (c.f. GRRLLL59C55D883S) e residente in Lecce, alla via Marconi n. 53, rappresentata e difesa, giusta procura a margine della memoria di costituzione, dal prof. avv. Gabriella De Giorgi Cezzi (c.f. DGRGRL55C43F221O) presso il cui indirizzo p.e.c. [degorgi.gabriella@ordavvle.legalmail.it](mailto:degorgi.gabriella@ordavvle.legalmail.it) è elettivamente domiciliata;

4) D'IPPOLITO Giovanni Antonio, nato a Torricella (TA) il 14 gennaio 1955, ed ivi residente alla via Loreto n. 10 - *non costituito*;

5) NARDELLI Pietro Alessio, nato a Mottola (TA) il 17 luglio 1974, residente a Milano, via Donatello n. 11 - *non costituito*

VISTO l'atto di deferimento depositato in data 30 luglio 2021;

VISTI i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

ESAMINATI l'atto di deferimento, gli altri atti e documenti di

causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 24 novembre 2021, con l'assistenza della Segretaria, sig.ra Maria Elvira Addonizio, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, il rappresentante del pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale dott.ssa Elena Tomassini, nonché gli avvocati Angelo Vantaggiato e Giuseppe Misserini, per i resistenti

### F A T T O

1. Con atto di deferimento depositato in data 30 luglio 2021, la Procura generale presso la Corte dei conti ha devoluto a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale la questione di diritto relativa all'interpretazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 (Testo unico in materia di edilizia), e alla corretta individuazione sia dei requisiti della certezza e attualità del danno - che determinano le condizioni dell'azione risarcitoria da parte della Procura erariale - sia del "fatto dannoso" di cui all'art. 1, co. 2, della l. n. 20/1994, riguardo alla decorrenza del termine prescrizione.

2. Precisa la remittente parte pubblica che, ai sensi del citato art.16, co. 1, *"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"*. Con particolare riferimento al contributo commisurato al costo di costruzione, il co. 9 del medesimo articolo stabilisce 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)".*

3. L'omesso aggiornamento della quota del costo di costruzione, secondo gli indici ISTAT, avrebbe dato luogo, stando all'atto di deferimento, a numerose iniziative risarcitorie da parte dei procuratori regionali su tutto il territorio nazionale, con esiti contrapposti, sia in primo sia in secondo grado. Rileva la Procura generale che le azioni sono state indirizzate nei confronti dei responsabili degli uffici tecnici comunali che avrebbero omesso di aggiornare i valori, prima, e di investire, poi, la competente giunta municipale affinché adottasse le delibere atte a recepire il detto aggiornamento, determinando, in tal modo, un danno da minore entrata, costituito dalla differenza tra il valore preesistente e quello aggiornato. In primo grado, la Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (sent. n. 727/2018) avrebbe ritenuto lesiva delle finanze comunali l'omessa determinazione, in misura esatta, del contributo per costo di costruzione; analogamente, la Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna (sent. n. 3/2019) avrebbe condannato il responsabile dell'ufficio tecnico comunale, per non aver rettificato l'importo del costo di costruzione secondo gli indici ISTAT. Peraltro, la stessa Sezione pugliese, con le sentenze nn. 436 e 450 del 2020, nonché, da ultimo, con le sentt. n. 7/2021 e n. 145/2021, si sarebbe adeguata all'orientamento espresso dalla Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello (sent. n. 215/2020), alla cui stregua

il danno diventa concreto e attuale soltanto allo spirare del termine di prescrizione per far valere il credito vantato dal Comune nei confronti del privato cittadino.

4. Rileva la Procura generale che, anche in appello, sarebbero stati registrati indirizzi interpretativi e applicativi difformi. La Prima Sezione centrale d'appello, con le sentenze n. 234/2019 e n. 219/2020, nonché, da ultimo, con la sentenza n. 128/2021, avrebbe evidenziato la natura obbligatoria del contributo, con conseguente concretezza e attualità del danno da mancata entrata, al momento del rilascio del titolo edilizio, individuando la condotta sanzionata nell'omesso aggiornamento degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione. Gli eventuali recuperi successivi acquisterebbero rilievo solo nella fase esecutiva della condanna erariale. La Terza Sezione centrale d'appello (sent. n. 53/2019 e n. 127/2019), avrebbe, altresì, posto in rilievo che il *dies a quo* del termine prescrizione si differenzerebbe a seconda che gli importi non siano stati affatto versati oppure siano stati effettuati, individuando in tal ultimo caso, il termine di decorrenza dalla data in cui è stato incassato il (minor) credito. Con la decisione n. 12/2020, la medesima Sezione d'appello avrebbe, poi, rimarcato la differenza genetica e funzionale tra i due diversi titoli di credito del Comune: da un lato, il diritto al versamento del costo di costruzione, dall'altro, quello al recupero del mancato adeguamento. Di conseguenza, la perdita dei differenti titoli di credito verrebbe a costituire una lesione diversa, con decorrenza del termine prescrizione, "l'una, [dal]la data in cui l'entrata doveva essere

*incassata; l'altra, [dal]la data di prescrizione del diritto al relativo recupero".*

In tale contesto, la condotta omissiva del mancato adeguamento del contributo del privato costituirebbe un illecito istantaneo, determinando una mancata entrata che si perfeziona ogni anno, come annualmente si compiono le omissioni relative alla mancata adozione della delibera annuale, di aggiornamento dei costi di costruzione da parte della Giunta, e dei necessari atti procedimentali prodromici da parte dei tecnici comunali, anche sotto il profilo dell'eventuale maturazione della prescrizione dell'azione della procura contabile. La Seconda Sezione centrale di appello, invece, con le citate sentenze n. 215/2020 e n. 80/2021, avrebbe fatto leva sulla natura privatistica degli atti di determinazione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, così come interpretati dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione n. 12/2018. Le decisioni avrebbero così annullato le rispettive sentenze di condanna di primo grado per difetto di attualità del danno. In realtà, stando all'impostazione della Procura remittente, tale orientamento sembrerebbe confondere il termine per l'adempimento dell'obbligazione (e quindi del pagamento), con il termine di prescrizione del diritto che nascerebbe dall'inadempimento dell'obbligazione.

5. Gli evidenziati contrasti interpretativi, presenti sia in primo grado che in appello, secondo la Procura generale sarebbero tali da determinare soluzioni tra loro opposte, con il rischio di ulteriori e profonde difformità di trattamento tra coloro che, in passato, sono

stati condannati e quelli che, viceversa, sono stati assolti in sede di gravame. Il contrasto interpretativo orizzontale sarebbe già di per sé sufficiente a connotare di “particolare importanza” la questione oggetto di deferimento, che, in sinergia con la “non uniformità” della recente giurisprudenza, sarebbe idonea a integrare i presupposti di ammissibilità della questione di massima. La rilevanza della questione sarebbe data dall’attuale pendenza, presso la Seconda Sezione centrale di appello, delle cause registrate ai nn. 58242, 58374, 58396 e 58653 del ruolo generale. Conclude, pertanto, previo scrutinio di ammissibilità e rilevanza della questione, per il deferimento, ai sensi dell’art. 114, co. 3, c.g.c., del seguente quesito di diritto: *“Se, nel caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all’art. 16 del d.P.R. n. 380/2001, il danno erariale si realizza a seguito del rilascio del permesso di costruire, oppure al momento del pagamento degli oneri relativi al permesso di costruire, in misura inferiore, ovvero alla scadenza del termine decennale di prescrizione del diritto alla riscossione del contributo da parte dell’ente locale”*.

6. Con atto pervenuto in data 28 ottobre 2021, si è costituito in giudizio l’arch. Miglietta Nicola, il quale deduce che la giurisprudenza contabile, dopo aver abbandonato un primo indirizzo - basato sull’affermazione di responsabilità dei funzionari per omessa proposizione all’organo consiliare della delibera di adeguamento - avrebbe ritenuto che il fatto omissivo fosse costituito dal rilascio dei singoli titoli, non ritenendosi necessario un atto deliberativo “a monte”, in quanto l’obbligo economico, di cui si discute,

discenderebbe direttamente dalla legge, dai provvedimenti regionali di determinazione (in Puglia, giusta l.r. n. 1/2007), e dall'andamento ISTAT, per l'ipotesi di assenza di atti regionali *ad hoc*. Il *revirement* operato dalle Sezioni centrali e territoriali costituirebbe un corollario applicativo dei principi enunciati dal Consiglio di Stato nell'adunanza plenaria n. 12/2018, che avrebbe il merito di aver messo in luce che la debenza deriva direttamente dalla legge, sicché non potrebbe porsi nemmeno un problema di possibile irretroattività della richiesta di pagamento della differenza tra quanto già versato e quanto dovuto. Qualora risultasse esatta l'affermazione secondo cui, al momento del rilascio del titolo, errato nella sua determinazione quantitativa, sorgano due diverse obbligazioni (quella erariale a carico del dirigente per l'omesso adeguamento, e quella a carico del titolare del titolo edilizio, di versamento del "differenziale"), l'amministrazione comunale finirebbe con l'aver un doppio titolo di credito per il medesimo fatto dannoso, soprattutto in considerazione del termine lungo di prescrizione che, stando all'adunanza plenaria, sarebbe comunque decennale. I giudici contabili avrebbero tentato di dirimere questo vero e proprio "cortocircuito", ritenendo che il pagamento da parte del privato atterrebbe alla fase esecutiva e non alla fase dell'affermazione della responsabilità (in realtà, alla fase della condanna). Secondo il resistente, la questione della "compensazione" in sede esecutiva opererebbe attraverso vicende, economiche e temporali, totalmente distinte. Sarebbe, infatti, evidente la possibilità di compensazione per i crediti riscossi *medio tempore*

(ossia tra la data di riferimento, contenuta nella sentenza di condanna, e la data dell'esecuzione); di contro la questione diventerebbe oggettivamente più complessa, nell'ipotesi in cui il recupero, nei confronti dei privati, avvenga successivamente all'esecuzione della sentenza stessa. Peraltro, una volta "coperto" il danno da mancato incasso del contributo, e soddisfatto, quindi, il credito conseguente al rilascio dei titoli edilizi, non potrebbe considerarsi legittima l'azione del comune tendente al recupero delle somme presso i cittadini. E ancora, si verrebbe a traslare in capo al soggetto condannato "la pena economica" conseguente al mancato tempestivo esercizio dell'azione di recupero. La tesi proposta dal remittente finirebbe col premiare proprio i privati che si sono avvantaggiati per effetto del titolo edilizio, e che hanno sostenuto un onere economico inferiore al dovuto. Chiede, conclusivamente, che le Sezioni riunite si pronuncino in aderenza al principio portato dalla sentenza n. 215/2020 della Seconda Sezione centrale d'appello.

7. Con memoria pervenuta in data 29 ottobre 2021, si è costituito in giudizio l'ing. Giuseppe Mandina, il quale, dopo aver ricostruito analiticamente il quadro normativo di riferimento, giunge alla conclusione che il danno erariale maturerebbe soltanto per effetto dell'inutile decorso del termine di prescrizione decennale del diritto di credito vantato nei confronti del privato, in quanto soltanto in quel momento si verificherebbe la diminuzione patrimoniale per l'amministrazione locale. Seguendo tale impostazione, non vi sarebbe alcuna incertezza nella identificazione della data di esigibilità del

credito, in quanto gli importi, dovuti dal soggetto in cui favore è stato rilasciato il titolo edilizio, sarebbero stabiliti *ex lege* e quantificati in base agli adeguamenti ISTAT, operanti indipendentemente dall'attività dell'amministrazione comunale. Il che implicherebbe che il credito sarebbe esigibile (nella sua interezza) sempre dal momento del rilascio del titolo edilizio in favore del privato, anche se potrà essere rivendicato in via amministrativa soltanto una volta rettificato l'importo originariamente liquidato in misura inferiore. Contrariamente a quanto dedotto dalla Procura generale remittente, non sarebbe accollato sul privato l'onere di conoscere e quantificare gli importi dovuti a tale titolo, trattandosi di attività che è rimessa sempre alla sola ed esclusiva competenza dell'amministrazione comunale. L'attivazione di un nuovo procedimento, finalizzato al recupero delle somme dovute per il costo di costruzione, in esito all'attività di rettifica dell'ente locale, non inciderebbe in alcun modo sulla effettiva esigibilità delle somme, e, più in generale, sulla sussistenza del diritto soggettivo perfetto vantato dall'amministrazione locale nei confronti del privato, sin dal momento del rilascio del titolo abilitativo. L'adesione alla tesi opposta finirebbe col rendere foriera di responsabilità amministrativa la condotta del pubblico dipendente, nonostante la riconosciuta possibilità all'ente pubblico (cui lo stesso dipendente, ipoteticamente responsabile sotto il profilo amministrativo, è legato) di rivendicare il maggior importo dovuto, ed erroneamente liquidato in precedenza. In questo caso, peraltro, si perverrebbe all'assurda conclusione in

virtù della quale l'ente pubblico sarebbe tenuto indenne dal dipendente per il mancato introito, ed il privato, nonostante sia l'unico titolare del rapporto obbligatorio dal lato passivo, non corrisponderebbe quanto effettivamente dovuto, in virtù del titolo edilizio *medio tempore* acquisito. Infine, la tesi sostenuta dalla Procura Generale potrebbe, anche nelle ipotesi di riconoscimento della responsabilità del dipendente, non condurre (a differenza di quanto accadrebbe con il recupero in via amministrativa) all'integrale soddisfazione della pretesa patrimoniale rivendicabile dall'amministrazione comunale. Conclusivamente, chiede che le Sezioni riunite enuncino il principio di diritto relativo alla questione di massima n. 743/SR/QM/PG conformemente a quello espresso, recentemente, dalla Seconda Sezione centrale d'appello.

8. Con atto pervenuto in data 30 ottobre 2021, si è costituita in giudizio l'ing. Luisella Guerrieri che, dopo aver riassunto le argomentazioni esposte nell'atto di rimessione, ritiene che tutte le argomentazioni della Procura Generale siano superabili. In primo luogo, nel caso di specie, più che di contrasto dovrebbe parlarsi di evoluzione giurisprudenziale, anche in ragione del pacifico e risalente principio generale per cui il "danno da mancata entrata" si concretizza soltanto quando «*l'entrata pubblica, non acquisita a tempo debito, non è più acquisibile neanche in futuro, essendosi estinto il relativo diritto di credito, per l'inutile decorso del relativo termine di prescrizione o di decadenza (cfr. Sez. I centr. app., sent. n. 796/2013, con richiami anche a Sezione III centr. app. n. 369/2012)*». L'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001,

titolato *“Contributo per il rilascio del permesso di costruire”*, non condizionerebbe affatto il rilascio e la legittimità del permesso di costruire al preventivo pagamento degli oneri di costruzione, e il successivo art. 20, tra gli atti necessari al procedimento per il perfezionamento del *“Permesso di costruire”*, non contemplerebbe il preventivo pagamento degli oneri concessori. Alla luce di tale disciplina, l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 12/2018, ha dovuto riconoscere la natura paritetica del rapporto che si instaura con il privato, in forza del rilascio del titolo edilizio, nonché la prescrizione decennale del relativo diritto di credito. Alla stregua del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, la P.A. può procedere, entro il detto termine prescizionale, alla esatta quantificazione e/o alla modifica dell’importo del contributo, importo che, peraltro, discenderebbe da tabelle attuative di parametri aventi natura cogente, tale da escludere qualsivoglia discrezionalità applicativa (Cons. di St., ad. plen. n. 12/2018). Il danno da mancata entrata, derivante dal pagamento del costo di costruzione, in misura inferiore a quella di legge, sarebbe soltanto potenziale, e si concretizzerebbe solo allo spirare del termine di prescrizione, ovvero, nel caso di infruttuosità dell’azione di recupero avviata, per l’incapienza del debitore, all’esito della quale o in caso di mancato esercizio, potrà residuare l’eventuale responsabilità amministrativa. Conclude affinché la questione di massima sia decisa in aderenza ai principi espressi dalla Seconda Sezione centrale di appello con sentenza n. 215/2020.

9. All'udienza odierna, sentite le parti presenti che si sono riportate alle conclusioni di cui ai rispettivi scritti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. La Procura generale ha deferito a codesto Supremo Consesso, ai sensi dell'art. 114, co. 3, c.g.c., il seguente quesito di diritto: *“Se, nel caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 il danno erariale si realizza a seguito del rilascio del permesso di costruire, oppure al momento del pagamento degli oneri relativi al permesso di costruire, in misura inferiore, ovvero alla scadenza del termine decennale di prescrizione del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale”*.

2. In via pregiudiziale, si rende necessario procedere allo scrutinio di ammissibilità del detto deferimento, posto che la citata disposizione codicistica pone quale condizione di esperibilità dell'azione in esame la sussistenza di *“questioni di massima”* oppure *“di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi”*.

2.1. Stando alla prospettazione del remittente, l'istanza si colloca nell'alveo della seconda parte dell'art. 114, co. 3, c.g.c., dal momento che lo stesso Procuratore generale rileva indirizzi interpretativi ed applicativi difformi (confermati dal puntuale rinvio alle rispettive pronunce), prospettando il rischio che il protrarsi del delineato contrasto giurisprudenziale, anche in primo grado, finisca con l'alimentare una spirale conflittuale e ingenerare una sostanziale

disparità di trattamento. In questi termini, il riscontro sull'ammissibilità del detto deferimento non può che essere positivo. Il sottile *discrimen* che distingue la fattispecie in esame da quella riconducibile alle "questioni di massima" corre lungo il crinale della "complessità della questione" deferita, che, soltanto nella seconda ipotesi, presuppone un'indagine esegetica che involge aspetti normativi di particolare complessità e di rilevanza generale, non afferenti strettamente ad una specifica vicenda. Le relative questioni devono presentare in sé un elevato grado di complessità, in ragione di particolari difficoltà interpretative su profili consistenti, sempreché attengano a problemi di carattere generale, non assumendo invece alcun rilievo la circostanza che si siano determinati o meno orientamenti divergenti tra giudici, sfociati in un vero e proprio contrasto, o che la questione possieda le potenzialità di determinarlo a causa di obiettive difficoltà interpretative, o, ancora, che si ponga per la prima volta (SS.RR. 5/QM/2006). Tali elementi di valutazione devono al contrario sussistere qualora la questione deferita, come nel caso di specie, pur non presentando profili di particolare complessità, sia stata oggetto di divergenti percorsi ermeneutici, sin dal primo grado ("*conflitto attuale*"), oppure si presenti foriera di possibili contrasti, alla luce del tenore letterale o degli ulteriori parametri interpretativi ("*conflitto virtuale*").

2.2. Positivamente deve essere, altresì, risolta la valutazione preliminare di rilevanza della questione, dal momento che, come precisato dalla stessa Procura generale, la questione è oggetto di

giudizi pendenti dinanzi alla Seconda Sezione giurisdizionale centrale d'appello, in attesa di assegnazione al relatore (cause iscritte nel ruolo generale appelli ai nn. 58242, 58374, 58396 e 58653). L'art. 114, co. 3, c.g.c., nella parte in cui riconosce in capo al Procuratore generale il potere di promuovere giudizi finalizzati alla soluzione di questioni di massima, va a iscriversi - pur discostandosene per quanto concerne la disciplina del rito - nel perimetro dei deferimenti "nell'interesse della legge", il cui archetipo è delineato dall'art. 363, co. 1, c.p.c., come novellato dal d.lgs. n. 40/2006. Il ricorso, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità non può, infatti, prescindere del tutto dalla rilevanza in fattispecie concrete, oggetto di controversia, in quanto "*pur non avendo natura impugnatoria, non può assumere carattere preventivo o esplorativo, dovendo il P.G. attivarsi soltanto in caso di pronuncia contraria alla legge, per denunciarne l'errore e chiedere alla Corte di ristabilire l'ordine del sistema, chiarendo l'esatta portata e il reale significato della normativa di riferimento*" (Cass. civ. Sez. Un., n. 404/2011).

3. Nel merito, il quesito posto dalla Procura generale remittente involge la necessità di ricostruire, con esattezza, la materia del contendere e di pervenire alla soluzione di preliminari questioni interpretative, che impattano direttamente sul sistema delineato dall'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001.

La norma ha ribadito l'onerosità del permesso di costruire mediante versamento di un contributo, articolato su due componenti: oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria), e costo di

costruzione.

Sussiste tra i due istituti un'innegabile differenza ontologica.

**3.1.** Gli oneri di urbanizzazione espletano la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, con la conseguenza che tali prestazioni economiche si impongono soltanto se e in quanto l'intervento edilizio comporti un incremento della domanda di servizi nella zona coinvolta dalla costruzione. Da tale premessa consegue che un intervento edilizio, che non implichi un maggior carico urbanistico nella medesima zona, non può determinare la necessità di una nuova spesa per fornire i medesimi servizi già predisposti: l'urbanizzazione, infatti, è funzionale *“all'utilizzo degli edifici e alla vita di relazione degli abitanti di un territorio”* (Cons. St., Sez. IV, n. 4877/2020).

Il costo di costruzione per i nuovi edifici, al contrario, componente del complessivo onere di costruzione *“si configura quale compartecipazione [...] all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore”* (Cons. St., Sezione IV, n. 4877/2020 cit. e giurisprudenza ivi riportata), e alla concreta utilità ritraibile; trattandosi di un prelievo paratributario, il corrispettivo in questione è comunque dovuto in presenza di una *“trasformazione edilizia”* che, anche indipendentemente dall'esecuzione fisica di opere, si rivela produttiva di vantaggi economici connessi all'utilizzazione (Cons. St., Sez. IV, n. 2915/2016). Il costo di costruzione, a differenza degli oneri di urbanizzazione, non concorre, pertanto, *alla realizzazione delle*

*infrastrutture pubbliche a servizio della nuova opera, ma sorge semplicemente a fronte dell'incremento del patrimonio del titolare del permesso, e dunque della sua capacità contributiva, conseguente all'intervento edilizio"* (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, n. 2170/2014).

**3.2.** La delineata diversità strutturale si riverbera sulla disciplina del contributo di costruzione, in primo luogo in merito all'individuazione dell'organo o ente competente all'adozione dei relativi atti di determinazione.

Il t.u. sull'edilizia demanda a una deliberazione del consiglio comunale il compito di stabilire l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sul contributo di costruzione, in base alle tabelle parametriche, che la regione definisce per classi di comuni, sulla scorta di indicatori tipizzati dallo stesso art. 16, co. 4. Ogni cinque anni, *"i comuni provvedono ad aggiornare gli 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"* (co. 6); in mancanza di definizione delle tabelle parametriche regionali e fino alla definizione delle stesse, i comuni vi provvedono, in via provvisoria, ancora una volta con deliberazione del consiglio comunale (co. 5). La *voluntas legis* è chiarissima nel senso di rimettere ai comuni sia un onere di adeguamento alle variazioni stabilite dalle regioni – sempre che si riscontrino in concreto modifiche tali da impattare sui costi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria - sia un potere

“sostitutivo”, esercitabile soltanto in caso di inerzia degli organi regionali preposti all’aggiornamento, sulla base della variazione dei parametri che la stessa legge fissa come rilevanti: si tratta, dunque, di un potere-dovere che si concretizza soltanto nell’ipotesi in cui vi siano, in concreto, aumenti o riduzioni degli oneri stessi, ai quali il cittadino deve prendere parte mediante il versamento del contributo. Tali riflessi, tuttavia, non possono che avere efficacia *ex nunc*, con la conseguenza che non possono imporsi retroattivamente su posizioni giuridiche soggettive consolidate.

Al contrario, il potere di determinazione del costo di costruzione per i nuovi edifici è attribuito alle regioni che vi provvedono “periodicamente” (art. 16, co. 9), con riferimento ai costi massimi ammissibili per l’edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g), del co. 1 dell’art. 4 della l. n. 457/1978. Qualora le regioni non vi provvedano ovvero nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, *“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)”*. In tal caso, l’onere economico scaturisce direttamente dalla norma, e l’eventuale errore nella quantificazione del costo non può ridondare a danno dell’amministrazione pubblica, che può sempre attivarsi per rettificare e provvedere al recupero del dovuto. L’aggiornamento in parola non presuppone alcuna attività amministrativa, in quanto non scaturisce dalla presa d’atto di variazioni intervenute *medio tempore*: si tratta, piuttosto, di una mera operazione di calcolo, per la quale la

legge ha già stabilito la percentuale di incidenza e l'indice (prefissato) di variazione. L'obbligazione al pagamento di tale contributo costituisce una prestazione patrimoniale imposta *“che sorge al verificarsi dei presupposti previsti dalla legge, la quale determina altresì integralmente i suoi contenuti, secondo lo schema legge-fatto-effetto”* (T.A.R. Veneto, Sez. II, n. 289/2019).

**3.3.** Ulteriore tratto distintivo è nella modalità di pagamento, posto che la quota di contributo relativa agli oneri di urbanizzazione è corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e può essere rateizzata, su richiesta dell'interessato (art. 16, co. 2); la quota di contributo che dipende dal costo di costruzione, invece, è sì determinata all'atto del rilascio, ma può essere corrisposta anche in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, purché non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione (co. 3). In relazione a tale ultimo termine, l'art. 15 del medesimo t.u. prevede che *“Il termine [...] di ultimazione dei lavori, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto*

*in più esercizi finanziari”.*

Il legislatore ha, in definitiva, previsto per entrambe le componenti monetarie del contributo di costruzione, meccanismi di aggiornamento, con la differenza che, mentre per gli oneri di urbanizzazione si impone ai comuni una delibera quinquennale, (rimanendo, in mancanza, il contributo ancorato ai parametri normativi vigenti al momento dell'adozione del titolo abilitativo), per il costo di costruzione è stata introdotta un'indicizzazione annuale “automatica”, che supplisce all'eventuale carenza di aggiornamento da parte delle regioni, con una forza *self-executing*.

**3.4.** La normativa non chiarisce, tuttavia, quale sia la disciplina applicabile nell'ipotesi in cui l'amministrazione provveda a “rettificare” gli importi, per effetto di errori riscontrati *ex post*. Poiché, per entrambe le componenti dell'onere economico imposto ai privati, il calcolo dipende da parametri di legge, che ne individuano l'*an* e il *quantum debeatur*, il margine di errore dovrebbe essere davvero esiguo, tant'è che, stando agli arresti della giurisprudenza amministrativa, il contributo determinato al momento del rilascio del detto titolo è suscettibile di rideterminazione in soli due casi:

- a) quando intervenga la scadenza del permesso di costruire con un suo rinnovo, o una variante al titolo edilizio che incrementi il carico urbanistico (Cons. St., Sez. IV, n. 2471/2012; id. n. 4515/2017);
- b) quando, nell'adozione del primitivo provvedimento di determinazione, vi sia stato un errore nel calcolo del contributo rispetto alla situazione di fatto e alla disciplina vigente al momento

(cfr. Cons. St., sez. IV, n. 6033/2012; id. n. 2821/2017).

Il potere di “rettificare” è speculare a quello di “imporre” il contributo in esame. Spetta, infatti, al comune il potere di liquidare (all’atto del rilascio del titolo abilitativo) e di riscuotere il contributo, alla stregua di quanto previsto dall’art. 13 del citato t.u. (*“Il permesso di costruire è rilasciato dal dirigente o responsabile dello sportello unico nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici”*). Per la relativa quantificazione *“deve essere fatto necessario ed esclusivo riferimento alle norme di legge che regolano i relativi criteri di conteggio, norme che vanno rigorosamente rispettate anche in osservanza del principio di cui all'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”* (Cons. St., sez. V, n. 2228/2006).

Da tale premessa non discende, tuttavia, che i relativi atti di determinazione abbiano carattere autoritativo, e si colorino, per così dire, di imperatività, o che siano espressione di potestà pubblicistica. In questi termini si è espresso, di recente, il Consiglio di Stato nella sua veste più autorevole, sollecitato all’uopo dal Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, fornendo puntuali risposte ai quesiti posti dal giudice remittente, in relazione a una vicenda di rideterminazione del contributo di costruzione da parte di un comune siciliano. Con particolare riferimento all’avvio del procedimento volto al ricalcolo degli oneri di urbanizzazione, inizialmente liquidati in misura più bassa di quella indicata nelle leggi vigenti all’epoca del rilascio del titolo edilizio, il Consiglio di Stato, in sede di adunanza

plenaria, ha affermato 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. 380/2001, 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 - e assoggettata, in quanto tale, al termine di prescrizione decennale, sicché non possono trovare applicazione né la disciplina dell'autotutela, dettata dall'art. 21-nonies della l. n. 241/1990 né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimentali, manifestazioni di imperio;

b) la pubblica amministrazione, nel corso di tale rapporto, può 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; per parte sua, il privato non è tenuto ad impugnare gli atti determinativi del contributo nel termine di decadenza, potendo ricorrere al giudice amministrativo, munito di giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. f), c.p.a., nel medesimo termine di dieci anni, anche con un'azione di mero accertamento;

c) l'amministrazione comunale, nel richiedere i detti importi con atti non aventi natura autoritativa, agisce, quindi, secondo le norme

di diritto privato, ai sensi dell'art. 1, co. 1-bis, della l. n. 241/1990, ma si deve escludere l'applicabilità dell'art. 1431 c.c. a questa fattispecie, in quanto l'errore nella liquidazione del contributo, compiuto dalla pubblica amministrazione, non attiene ad elementi estranei o ignoti alla sfera del debitore, ed è per lui, in linea di principio, riconoscibile, in quanto o riguarda l'applicazione delle tabelle parametriche, che al privato sono o devono essere ben note, o è determinato da un mero errore di calcolo, ben percepibile dal privato, errore che dà luogo alla semplice rettifica;

d) la tutela dell'affidamento e il principio della buona fede, che in via generale devono essere osservati anche dalla pubblica amministrazione nell'attuazione del rapporto obbligatorio, possono trovare applicazione nella fattispecie in esame - nella quale la predeterminazione e l'oggettività dei parametri da applicare rendono vincolato il conteggio, consentendone *a priori* la conoscibilità e la verificabilità da parte dell'interessato con l'ordinaria diligenza - solo nella eccezionale ipotesi in cui tali conoscibilità e verificabilità non siano possibili con l'ordinaria diligenza richiesta al debitore, secondo buona fede (artt. 1175 e 1375 c.c.), nell'ottica di una leale collaborazione volta all'attuazione del rapporto obbligatorio e al soddisfacimento dell'interesse creditorio vantato dal comune (Cons. St., adunanza plenaria, n. 12/2018).

I principi hanno trovato conferma nella successiva giurisprudenza amministrativa di merito (*ex multis*, T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II, n.1293/2020; id. n. 1888/2020; T.A.R.

Puglia - Lecce, n. 242/2021; T.A.R. Molise - Campobasso, sez. I, n. 479/2019), e, indirettamente, l'autorevole avallo della Consulta (Corte cost. n. 64/2020), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 3, l. r. Veneto n. 4/2015, nella parte in cui, non consentendo la richiesta di conguaglio ai comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, escludeva che la quota del costo di costruzione fosse determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, co. 9, del t.u. edilizia, in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione.

4. Alla luce dei descritti canoni ermeneutici deve essere dipanata la questione posta dal remittente, sulla premessa che la materia del contendere è limitata all'omesso aggiornamento del costo di costruzione secondo gli indici ISTAT, al fine di valutarne i riflessi sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e/o dei funzionari chiamati a rispondere del danno da "mancata entrata". Viene in rilievo, come precisato nella prima parte dell'atto di rimessione, un duplice profilo: a) la sussistenza del danno "concreto e attuale", derivante dall'omesso aggiornamento del contributo solo nella quota relativa al costo di costruzione; b) la conseguente individuazione del termine di decorrenza di prescrizione dell'azione erariale. I due aspetti sono palesemente interconnessi e avvinti da un vincolo di pregiudizialità, sicché soltanto dopo aver affrontato i nodi "irrisolti" circa la natura dell'illecito in esame, sul primo fronte, si rende possibile passare allo scrutinio del secondo.

5. Avendo riguardo alla natura dell'illecito in esame, una

rapida scorsa alla rassegna di giurisprudenza in materia consente di pervenire a un primo dato, che deve darsi per assodato e pacifico. In sede di inquadramento dogmatico, i giudici contabili annettono la responsabilità in esame a fattispecie dannose qualificabili come “illeciti omissivi di natura risarcitoria”. Tale configurazione consente di far luce sulle reali esigenze sottese a tale opzione esegetica, e sulle finalità perseguite dalle procure erariali. Contrariamente alla storica diffidenza, nel settore penale, a considerare “reati” i meri comportamenti “inerti”, in materia contabile, l’apparato normativo, anche più risalente, risulta imperniato sulla sostanziale equiparazione tra condotte commissive e quelle omissive (art. 82, co. 1, r.d. n. 2440/1923: “*l’impiegato che, per azione od omissione....*”; art. 52, co. 1, r.d. n. 1214/1934: “*i funzionari [...] che nell’esercizio delle loro funzioni per azione od omissione....*”; art. 1, co. 1, l. n. 20/1994: “*la responsabilità [...] è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave*”), in forza del principio di atipicità che governa la responsabilità civile come quella amministrativa. Il legislatore ha, in tal modo, anticipato l’idea – cui è pervenuta anche la dottrina penalistica – che lo Stato, imponendo specifici obblighi di azione, esercita una funzione propulsiva di beni e valori essenziali per la collettività, tutelando il conseguimento di attività future e di risultati, con l’effetto che il mancato raggiungimento dell’obiettivo implica la lesione del bene-interesse protetto. La più recente evoluzione normativa ha assecondato, con crescente attenzione, queste sollecitazioni mediante l’introduzione di fattispecie di responsabilità omissive tipizzate, sul

presupposto che le norme di azione (più dei divieti) fungano da fattore di promozione del progresso e del benessere collettivo, mentre la giurisprudenza contabile ha contribuito all'ulteriore estensione della categoria tipologica in esame, per effetto del costante riferimento alla clausola normativa di equivalenza causale (art. 41 c.p.), che consente l'innescio di meccanismi eziologici assimilati a quello dell'illecito commissivo.

6. Superata questa prima fase dell'analisi ricognitiva, tuttavia, ci si accorge immediatamente, alla stregua delle confliggenti pronunce riportate nell'atto di deferimento, che le maggiori perplessità si registrano sul fronte della corretta individuazione della condotta idonea a integrare la fattispecie in esame, che tende ad essere collocata in tre possibili aree di riferimento: i) omesso aggiornamento e/o omessa sollecitazione dell'organo politico a provvedervi; ii) omessa riscossione; iii) omesso accertamento.

7. Stando a un orientamento più risalente, l'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 è stato interpretato come impositivo di un obbligo, posto a carico dei dirigenti degli uffici preposti al rilascio dei titoli edilizi, di sollecitare gli organi politici all'adeguamento del costo di costruzione, in funzione dell'indice ISTAT, e a carico dei medesimi organi politici per aver omesso la detta attività amministrativa dovuta. Dai giudici di primo grado la fattispecie è stata qualificata in termini di "illecito erariale omissivo", pur ammettendosi la compensabilità del debito erariale con il credito vantato verso i cittadini, con la consequenziale decurtazione delle somme recuperate

anche lite pendente (in termini, Sez. Puglia nn. 39, 88, 180 e 311 del 2016; id. nn. 48, 333, 585, 586, 588 del 2017; id. n. 142/2018). Analogamente, in sede di appello, l'illecito contestato è stato classificato come istantaneo, in quanto al responsabile dell'ufficio tecnico convenuto in giudizio è stato contestato di non aver posto in essere tutte le attività necessarie *“al fine di condurre il comune alla regolare e tempestiva imposizione del contributo aggiornato”*, condotta che si sarebbe consumata con lo spirare del termine annuale (III Sez. centr. app. n. 12/2020).

La delineata opzione ermeneutica presta il fianco ad alcune insuperabili critiche.

7.1. Come appena ricordato l'illecito erariale è pacificamente qualificato come illecito di evento (SS.RR. n. 5/QM/2007). Pur se la conformazione della responsabilità amministrativa rimane connotata, come rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 371/1998, dalla *“combinazione di elementi restitutori e di deterrenza”*, non vi è dubbio che, come ricordato da risalente e consolidata giurisprudenza (*ex pluribus*, III Sez. centr. app. n. 131/2001), la responsabilità risarcitoria, diversamente da quella sanzionatoria non può arrestarsi alla soglia di *“punibilità”* della sola condotta, benché riprovevole. Di conseguenza, soltanto se all'omessa sollecitazione si annette l'evento dannoso della *“mancata entrata”*, può trovare spazio la disciplina dell'illecito erariale risarcitorio, con consequenziale valutazione delle condotte causative, dell'elemento psicologico e del nesso causale. In assenza di

tali elementi costitutivi, la responsabilità amministrativa, come ricostruita dalla confutata tesi, verrebbe ad essere agganciata alla sussistenza di un “danno punitivo”, che, stando ai più recenti arresti della giurisprudenza di legittimità, è compatibile con l'assetto costituzionale a patto che sia rispettata la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., ed è configurabile soltanto se vi sia una norma *ad hoc*, che, nella specie, manca.

7.2. In secondo luogo, e più perspicuamente, la delineata opzione esegetica si fonda sul presupposto che sia di competenza del comune l'aggiornamento del costo di costruzione sulla base degli indici ISTAT, in patente contraddizione con il dato normativo che non demanda all'ente locale tale onere (spettando, piuttosto, alle regioni) e, in mancanza di determina regionale, lo impone “autonomamente”. La disciplina legislativa delineata dall'art. 16 cit. non offre, infatti, margini di dubbio sulla necessità che vi sia un costante e “autonomo” aggiornamento di tale costo, al punto che, in caso di omissione da parte delle regioni, si offre alle amministrazioni comunali un criterio suppletivo e automatico, costituito dall'adeguamento annuale *all'intervenuta variazione dei costi di costruzione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica* (co. 9). Il parametro è, come più volte evidenziato, predeterminato con legge, ed è, in forza del dato testuale inequivoco, sottratto a ogni margine di discrezionalità da parte dei comuni, di talché la rivalutazione che ne consegue deve essere considerata quale componente essenziale del costo-base dell'onere di costruzione, applicabile, senz'altro, al momento del rilascio del nuovo titolo

abilitativo.

7.3. Vero è che, a uno sguardo più approfondito, potrebbe obiettarsi che la condotta omissiva contestata abbia, in realtà, a oggetto gli atti “postumi” che il comune è chiamato ad adottare, una volta che abbia acquisito contezza dell’errore di calcolo commesso dal funzionario preposto. In tale ottica, tuttavia, l’impostazione non recupera validità, in quanto rimane fermo quanto sopra osservato, e cioè che si tratta di meri atti ricognitivi che presuppongono, semmai, l’omissione colpevole e la consumazione dell’illecito erariale, quale fonte di responsabilità, e non ne sono di certo la causa.

7.4. Tali argomentazioni sono avvalorate dalla netta distinzione tra i provvedimenti di rideterminazione del contributo che investono la componente relativa agli oneri di urbanizzazione, e quelli che riguardano proprio il costo di costruzione, posta in evidenza dai più recenti pronunciamenti dei giudici amministrativi pugliesi, alla stregua della peculiare normativa regionale, oggetto dei giudizi pendenti in appello per i quali la questione di massima in esame è stata sollevata (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, n.300/2015; id. T.A.R. Puglia Lecce Sez. I, n. 747/2021). Nel primo caso, una volta che la determinazione degli oneri concessori sia correttamente avvenuta sulla base delle tabelle vigenti all'epoca del rilascio del permesso di costruire, è stata considerata illegittima la pretesa dell'amministrazione di addossare al titolare del permesso edilizio rilasciato anni prima l'ulteriore carico finanziario derivante dal meccanismo di aggiornamento. Si osserva, infatti, che la convenienza

a realizzare o non l'intervento edilizio non può prescindere da una valutazione degli oneri concessori quale significativa componente del costo complessivo, per cui, un adeguamento del contributo *ex post* si tradurrebbe in un'alea *"insopportabile per chi, ove a conoscenza di un diversa e maggiore entità del contributo, si sarebbe magari astenuto dall'iniziativa economica intrapresa"*. Ne consegue che le delibere comunali di aggiornamento degli oneri di urbanizzazione possono trovare applicazione esclusivamente *"per i permessi rilasciati a far tempo dall'epoca di adozione dell'atto deliberativo e non anche per quelli rilasciati in epoca anteriore"* (così già T.A.R. Puglia, Lecce, n. 747/2021 che richiama la propria sent. n. 48/2013).

Un diverso regime di liquidazione trova applicazione con riguardo ai costi di costruzione. Secondo gli stessi giudici amministrativi, in base a quanto stabilito dall' art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001 e ss.mm., *"i costi-base fissati con delibera regionale si applicano direttamente"*, e l'art. 2 della l.r. Puglia n. 1/2007 (rubricato *"Determinazione del costo di costruzione d.P.R. n. 380/2001"*), con riferimento al costo di costruzione, stabilisce, al comma 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 lettera g) del primo comma dell'art. 4 della l. n. 457/1978 (Norme per l'edilizia residenziale), con Delib. G.R. n. 449/2006 (Aggiornamento dei limiti massimi di costo per gli interventi di Edilizia residenziale sovvenzionata e di Edilizia residenziale agevolata), ossia pari a*

euro 594,00/mq". I comuni hanno, tuttavia, facoltà di applicare al costo base per l'edilizia agevolata, come determinato al co. 1, i "Criteri per il calcolo del contributo relativo al costo di costruzione", di cui all'allegato A della presente legge, "motivando adeguatamente le eventuali riduzioni o incrementi sia in relazione alle situazioni di bilancio comunale sia in relazione ai costi di costruzione effettivamente praticati in loco" (co. 2).

In assenza di apposite deliberazioni della Giunta regionale che provvedano ad adeguare il costo di costruzione, il costo medesimo, così come determinato dal comma 1, "è adeguato annualmente dai comuni in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) (co. 3). "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".

La cornice normativa specifica consente di pervenire alla conclusione che, nella Regione Puglia (come in altre regioni), oltre al costo-base di costruzione, ragguagliato a quello previsto per l'edilizia residenziale pubblica, deve aggiungersi annualmente l'applicazione dell'aliquota di aggiornamento alla stregua delle delibere regionali o, in mancanza, l'indice ISTAT, che diventa per ciò solo, una componente imprescindibile dello stesso costo-base. Accanto a tali meccanismi di adeguamento automatico (che rispecchiano quelli

previsti dalla legislazione nazionale), i comuni pugliesi “hanno facoltà” di applicare, in aggiunta al costo base determinato dalla Regione, *"eventuali riduzioni o incrementi sia in relazione alle situazioni di bilancio comunale sia in relazione ai costi di costruzione effettivamente praticati in loco"*: tali aumenti o riduzioni non possono che avere effetto *ex nunc*, dal momento che i relativi atti deliberativi sono emessi avvalendosi di una mera facoltà prevista dalla legge regionale, e hanno carattere eventuale, non condizionando l'immediata vigenza e operatività del costo-base fissato dalla Regione. Tali delibere si applicano comunque solo ai nuovi permessi, ma solo per la parte di incremento o diminuzione rispetto al costo-base; in altri termini, nel caso di contributo di costruzione per nuove edificazioni, *"il principio di irretroattività delle delibere comunali sopravvenute opera sì, ma solo per il costo in aumento o in riduzione"* (cfr. Cons. St., Ad. Pl. cit. n. 12/2018; id. Sez. IV n. 2821/2017; T.A.R. Puglia - Lecce, n. 747/2021 cit.).

**7.5.** Tutte le volte in cui il legislatore pone a carico dell'ente locale un onere o una facoltà di “aggiornamento” di un'entrata patrimoniale, consequenziale alle variazioni dei parametri di riferimento *medio tempore* intervenute, la tardiva adozione della relativa delibera non può incidere su situazioni pregresse, ormai cristallizzate, con la conseguenza che l'irretroattività del provvedimento amministrativo segna anche la definitiva perdita di quegli emolumenti che l'amministrazione avrebbe potuto riscuotere presso i cittadini. Al contrario, nel caso del “costo di costruzione”, non può parlarsi di un vero e proprio “aggiornamento” tutte le volte in

cui l'amministrazione comunale, non esercitando le facoltà che talune leggi regionali riconoscono (come la citata l.r. Puglia n. 1/2007), si limita a un tardivo adeguamento degli importi dovuti, alla stregua dei parametri già vigenti al momento del rilascio del titolo abilitativo, erroneamente calcolati, come sopra argomentato. Si tratta, in questo caso, di atti di natura meramente ricognitiva e contabile, i quali, a loro volta, costituiscono "*condicio sine qua non*" della successiva gestione dell'entrata.

8. In altri casi, e più di recente, il responsabile dell'ufficio tecnico comunale è stato condannato per il danno da "minore entrata" consequenziale al mancato adeguamento del costo di costruzione e alla perdurante inerzia nel recupero, ritenendo che l'applicazione dei conguagli e il recupero delle eventuali differenze a vantaggio dell'ente locale rappresenti un'attività del tutto eventuale e di natura incerta (Sez. Emilia-Romagna nn. 64, 65, 68, 73,77, 101 del 2018), con prescrizione dei crediti erariali maturati a decorrere dalla data di rilascio del titolo edilizio. In appello, si è sostenuto che la "riconosciuta" natura corrispettiva del rapporto tra il pubblico potere e il privato abilitato - che include la facoltà del primo di provvedere nel termine decennale alla rideterminazione del contributo - non incide sull'attualità e sulla concretezza del danno patito dal comune nel ricevere un corrispettivo non adeguato al titolo rilasciato, pur dichiarando poi "cessata" la materia del contendere, a causa del sopravvenuto recupero delle somme presso i privati (I Sez. centr. app. n. 173/2019).

La tesi in esame sposta l'attenzione dalla condotta all'evento e annette la conseguenza risarcitoria all'omessa riscossione imputabile al funzionario che abbia erroneamente (e per difetto) calcolato gli importi del contributo a detrimento delle casse comunali. Anche in tale ottica, plurime ragioni lasciano dubitare della fondatezza del percorso argomentativo prospettato.

**8.1.** Ai sensi dell'art. 178 d.lgs. n. 267/2000 (t.u.e.l.), le fasi di gestione delle entrate sono *“l'accertamento, la riscossione ed il versamento”* e che, stando al successivo art. 179, l'accertamento costituisce *“la prima fase di gestione dell'entrata mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza”*. In assenza di tale puntuale perimetrazione soggettiva e oggettiva, il credito, pur definito per legge nell'*an* e nel *quantum*, non può considerarsi *“entrata”*, né essere iscritto in bilancio quale partita attiva dell'ente.

**8.2.** La sequenza logica e cronologica, fissata nel t.u.e.l. innesta la riscossione in un segmento temporale immediatamente successivo a quello relativo all'accertamento, sicché non potrebbe costituire danno la mancata riscossione di una somma corrispondente a un credito che, sia pure colposamente, non risulta essere stato ancora oggetto di verifica accertativa. Soprattutto, la fase di riscossione della specifica entrata, di cui si va discorrendo, è governata da scadenze temporali che lo stesso legislatore ha voluto fissare, introducendo un margine di flessibilità e discrezionalità,

difficilmente sindacabile in sede di responsabilità amministrativa: evitando di ripetere quanto già sopra argomentato, sia sufficiente il rinvio al combinato disposto degli artt. 15 e 16 del citato d.P.R. n. 380/2001.

8.3. Se, per ipotesi, il funzionario avesse correttamente quantificato l'importo, l'amministrazione comunale avrebbe comunque a disposizione un ampio lasso temporale per poter materialmente "riscuotere" l'importo dovuto e, *a fortiori*, tale lasso temporale sarebbe consentito qualora, verificato l'errore di calcolo, il funzionario si attivi prima della scadenza dei termini fissati *ex lege* - verificando l'effettiva ultimazione delle opere, le eventuali proroghe, la scadenza del termine dilatorio di ulteriori sessanta giorni dal compimento delle attività assentite, con l'effetto che, solo allo scadere dei descritti termini, l'eventuale inadempimento spontaneo dell'obbligazione pecuniaria in esame determinerà l'obbligo, a carico dell'ente pubblico creditore, di esperire ogni tentativo per il recupero coattivo della detta entrata, nella misura differenziale tra quanto pagato e quanto dovuto.

8.4. Non diversamente, la stessa amministrazione è abilitata alla riscossione della "maggiore entrata", anche allorquando, in un più ampio *spatium temporis*, scaduti tutti i termini sopra indicati, si avveda dell'errore di calcolo. In siffatta ipotesi, in conformità a quanto stabilito dall'Adunanza plenaria, deve ritenersi che a carico del creditore pubblico non sia maturata alcuna decadenza, e che ben possa pretendere, previa rideterminazione del contributo in esame,

l'adempimento nei confronti del cittadino: la retroattività dei corrispondenti atti impositivi consente il recupero dei conguagli con efficacia *ex tunc* (fin dalla data di rilascio del titolo abilitativo), sicché alcuna "mancata" riscossione può dirsi maturata.

8.5. La possibilità di rettifica non rende, peraltro, incerta *"la data di esigibilità del diritto di credito del Comune al pagamento degli oneri concessori"*. Il credito nei confronti del cittadino richiedente il titolo edilizio è, infatti, sicuramente esigibile sin dal momento in cui il provvedimento è stato emanato, rimanendo, tuttavia, l'ente libero di pretenderne il pagamento anche in corso d'opera, con le modalità e le garanzie dallo stesso stabilite, *"purché non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione"*, e anche di rideterminarne l'importo, nell'ordinario termine decennale di prescrizione, per effetto dell'errore di calcolo nel quale eventualmente sia incappato il funzionario.

8.6. Non può ritenersi neppure condivisibile l'affermazione del remittente secondo cui l'asserita pariteticità del rapporto finirebbe con il ribaltare *"sui privati la conoscenza e la verificabilità dell'importo dovuto, secondo i parametri e nei limiti fissati dalla legge e delle disposizioni regionali integrative"*. Deve rimarcarsi che il parametro di "indicizzazione" automatica, di cui si discute, non introduce nessun ulteriore onere di conoscenza che non sia quello proprio di ogni prestazione "imposta", in generale, e del costo-base, del quale la variazione ISTAT è diretta componente, in particolare. Il Consiglio di Stato, nella citata pronuncia in Adunanza Plenaria, si è limitata a

chiarire che la buona fede e l'affidamento del cittadino devono essere valutati caso per caso, potendo venire in rilievo soltanto allorquando sia provata l'oggettiva difficoltà o l'impossibilità di conoscenza della norma. Spetta, tuttavia, al comune e non certo al privato l'onere di liquidare l'importo, anche qualora ravvisi un errore di calcolo, considerando che la rideterminazione annuale avviene *ex lege* e si impone in termini di diritto-obbligo, a prescindere da qualsivoglia onere di conoscenza.

9. A conclusioni non dissimili si deve pervenire in relazione al danno che si vuol far discendere dal mancato accertamento dell'entrata in esame. La fattispecie dannosa è stata considerata perfezionata per effetto del "minore introito nelle casse comunali", a causa del mancato aggiornamento del contributo dovuto dai privati al momento del rilascio del permesso di costruire, evento addebitabile alla condotta del responsabile dell'ufficio tecnico consumatasi in violazione dei doveri di servizio, e con comportamento gravemente colposo, per non aver attivato la procedura prevista dal d.P.R. n. 380/2001 (I Sez. centr. app. n. 219/2020; id. n. 128/2021). Tale impostazione ermeneutica, in una logica sequenziale che, correttamente, antepone l'accertamento dell'entrata alla sua riscossione, mette in risalto il carattere antidoveroso del comportamento. Non può revocarsi in dubbio, infatti, che il funzionario competente per lo specifico settore in esame abbia l'obbligo di determinare immediatamente e correttamente il costo di costruzione dovuto e, in caso contrario, ometta un atto del

proprio ufficio. L'omesso accertamento di un credito, dovuto e predefinito dalla legge, la cui liquidazione è, di conseguenza, estremamente semplice e del tutto priva di margini discrezionali, è sintomatico di una grave violazione di legge, connotata da macroscopica superficialità e marchiana imperizia, ove non sia, addirittura, ipotizzabile una precisa volontà di non ottemperare alla norma di azione con accettazione dell'evento lesivo. Appare utile rimarcare che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente (art. 2, co. 9, l. n. 241/1990, come modificato dall'art. 1, co. 1, d.l. n. 5/2012, conv. in l. n. 35/2012). Eppure, anche tale opzione interpretativa non risulta idonea a sorreggere le implicazioni che da essa si fanno derivare.

**9.1.** Come già ricordato, diversamente dal reato omissivo (proprio), l'illecito erariale risarcitorio è sempre perseguibile a condizione che abbia causato un evento dannoso, ossia una lesione - patrimoniale o non patrimoniale - idonea a incidere su interessi di carattere generale o comunque connessi all'equilibrio economico e finanziario, in quanto riferibili allo Stato-comunità: in tale chiave deve potersi apprezzare in termini di "danno pubblico". Le conseguenze dannose che da tale evento possono derivare (danno risarcibile) si identificano tanto nel "danno emergente" quanto nel "lucro cessante". Il danno emergente consiste nella violazione dell'interesse del creditore al conseguimento del bene dovuto o alla conservazione

degli altri beni che integrano, in atto, il suo patrimonio, laddove per lucro cessante deve intendersi l'incremento patrimoniale netto che il danneggiato avrebbe conseguito, in termini di certezza o elevata probabilità, mediante l'utilizzazione della prestazione inadempita o del bene leso, ovvero mediante la realizzazione del programma negoziale concordato.

**9.2.** In entrambi i casi, occorre che la *deminutio patrimonii* sia conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento o del fatto lesivo (art. 1223 c.c.), e che sia connotata da "concretezza" e "attualità". Tali ultime caratteristiche consentono di escludere la possibilità di intraprendere azioni risarcitorie aventi a oggetto danni "futuri" o "ipotetici", in stretta correlazione con la necessità che ogni domanda giudiziale sia sorretta da un adeguato interesse ad agire. Occorre, pertanto, che sia positivamente riscontrata l'esigenza di ottenere un risultato utile, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice (di recente, Cass. civ. Sez. II Sent., n. 2057/2019).

**9.3.** Orbene, l'omesso accertamento in esame è sicuramente inidoneo a determinare un danno emergente da mancata entrata: la posta patrimoniale corrispondente all'importo differenziale dovuto e non pagato, infatti, benché non tempestivamente accertata né, tantomeno, riscossa, non può considerarsi irrimediabilmente perduta in capo all'amministrazione comunale che conserva intatta, nel termine di prescrizione decennale, ogni facoltà connessa all'esercizio del diritto di credito nei confronti del cittadino, obbligato

all'adempimento della prestazione *ex lege*. La violazione del dovere di servizio da parte del funzionario, benché sussistente, rimane priva di capacità lesiva, in quanto sottrae all'ente la risorsa economica corrispondente all'importo differenziale dovuto (evento in senso materiale), ma non compromette il diritto a conseguirla (evento in senso giuridico). Il danno erariale che ne consegue non è concreto e attuale, se non allorquando si verifica la consumazione di ogni possibilità di soddisfazione della pretesa creditoria nei confronti del cittadino obbligato.

**9.4.** In tale ottica, la Seconda Sezione centrale d'appello, con i recenti pronunciamenti menzionati dalla Procura generale (n. 215/2020; n. 80/2021; n. 328/2021), ha posto in evidenza la stretta connessione che sussiste tra la natura paritetica dell'atto di rettifica dell'entrata patrimoniale (costo di costruzione) e la struttura dell'illecito erariale oggetto di contestazione, valorizzando i principi enunciati dalla Adunanza Plenaria nella detta sentenza n. 12/2018, e suoi diretti corollari in materia di responsabilità amministrativa, come sopra declinati. Al descritto *revirement* si vanno adeguando i giudici di primo grado (oltre a Sez. Puglia n. 436/2020 e 450/2020, nonché n. 7/2021 e 145/2021, citati nell'atto di rimessione, anche Sez. Molise n. 29/2021).

**9.5.** La situazione non è dissimile da quella peculiare figura di responsabilità aquiliana, di matrice pretoria, generata dalla "lesione esterna del credito", derivante dal comportamento illecito del terzo che abbia compromesso l'esercizio dei diritti derivanti da un

rapporto obbligatorio *inter alios*. Il danno ingiusto suscettibile di risarcimento, secondo il paradigma dell'art. 2043 c.c., si consuma soltanto quando il comportamento del soggetto terzo abbia impedito l'adempimento dell'obbligato stesso o abbia comunque pregiudicato l'esistenza di quel diritto. Al fine di circoscrivere l'ambito del danno risarcibile, si è, infatti, ritenuto che, in tal caso, presupposto indefettibile dell'azione risarcitoria sia la perdita definitiva e irreparabile di quel diritto, non essendo ammissibile il risarcimento qualora il creditore possa comunque ancora far valere il proprio credito nei confronti del debitore originario, soggetto primariamente tenuto alla soddisfazione dell'interesse creditorio.

9.6. Analogamente alle vicende che vanno a inquadrarsi nella "tutela aquiliana del credito", il danno da mancata entrata qui in esame, pari all'omesso aggiornamento ISTAT del costo di costruzione, diventa certo e attuale soltanto allorquando sia inutilmente decorso il termine di prescrizione del diritto di credito, in quanto soltanto l'estinzione della pretesa vantata nei confronti di terzi determina una perdita irreversibile, idonea a individuare una diminuzione patrimoniale foriera di responsabilità amministrativa (in tal senso, già Sez. riun. n. 731/1991; di recente, per altre fattispecie, II Sez. centr. app. n. 509/2009; id. n. 12/2021; III Sez. centr. app. n. 383/2015).

9.7. Non occorre, tuttavia, attendere l'inutile decorso del termine di prescrizione, ben potendo, prima di tale naturale scadenza, verificarsi eventi tali da compromettere le reali possibilità di

escussione del debitore. Si versa in tale situazione quando, prima del decorso del termine prescrizione, intervenga, in via esemplificativa, un atto di rinuncia o di remissione da parte dell'amministrazione pubblica titolare, in forza di decisioni unilaterali ovvero accordi negoziali *contra legem*, sicché, il credito vantato nell'amministrazione nei confronti del cittadino, al pari di altre voci attive nel patrimonio pubblico, diventa di fatto "inesigibile" (Sez. II centr. app. n. 470/2019; id. n. 147/2021).

**9.8.** Identica sorte si impone quando, nonostante l'avvenuto accertamento, l'entrata non sia stata effettivamente riscossa per effetto di condotte (colposamente o dolosamente), inerti o omissive dovute all'organo o ente (nel caso di concessioni di pubblico servizio) preposto espressamente, e in tempi predeterminati, alle operazioni di escussione del debitore e dei suoi coobbligati, mediante l'esperimento di tutte le procedure esecutive che l'ordinamento mette a loro disposizione, e/o al successivo versamento delle somme introitate (Sez. Lazio n. 288/2012; id. n. 255/2015; id. n. 219/2016; Sez. Campania n. 29/2019; Sez. Basilicata n. 5/2019; Sez. Sardegna n. 218/2021; II Sez. centr. app. n. 393/2019; id. n. 76/2020; III Sez. centr. app. n. 355/2018; I Sez. centr. app. n. 19/2016; id. n. 281/2018). Al di fuori di quest'ultima ipotesi, in linea di massima, l'entrata, una volta accertata, qualora non sia stata riscossa nell'anno di riferimento, va a costituire un "residuo attivo" e, dunque, una posta attiva del bilancio pubblico.

**10.** Nitidamente si staglia all'orizzonte di tale percorso

esegetico la distinzione tra la natura risarcitoria dell'azione per responsabilità amministrativa e la natura recuperatoria del credito in esame. L'obbligazione posta a carico del cittadino è, infatti, strutturalmente diversa da quella posta a carico del funzionario, con l'effetto che l'esercizio del diritto di credito da parte dell'amministrazione locale si innesta nell'alveo del rapporto di dare-avere originato dall'adeguamento ISTAT e dai relativi atti di ricognizione, mentre l'iniziativa del p.m. contabile mira a risarcire per equivalente la perdita economica subita con imputazione a carico di tutti i soggetti che via hanno contribuito. E tuttavia, lo sviluppo sincronico dei due diversi rapporti ne mortifica la struttura dicotomica e induce conseguenze applicative di dubbia legittimità, finendo col confondere e sovrapporre i piani di valutazione.

Da un lato, infatti, il danno che si vuole imputare al funzionario non può che collimare con la perdita patrimoniale che deriva dal mancato accertamento, dalla consequenziale mancata riscossione e dal mancato versamento dell'entrata patrimoniale.

Dall'altro, deve considerarsi che se l'amministrazione (e/o il singolo funzionario preposto) provvede a rideterminare l'importo alla stregua di quanto dovuto *ex lege*, rimuove con ciò stesso ogni ostacolo o condizione all'esercizio del potere-dovere di riscuotere l'entrata dall'unico soggetto obbligato il quale, fino a quel momento, non può considerarsi neppure "inadempiente".

**10.1.** Posponendo la concretezza e l'attualità del danno al momento in cui si estingue o diventa inesigibile la pretesa vantata nei

confronti dei beneficiari del permesso edilizio, non si rischia di “confondere il termine per l’adempimento dell’obbligazione, e quindi del pagamento, con il termine di prescrizione del diritto che nasce dall’inadempimento dell’obbligazione” (così la Procura generale, nell’atto di remissione). Il termine decennale indicato dal Supremo Consesso della Giustizia amministrativa, non è lo *spatium temporis* concesso al cittadino per pagare, bensì quello riconosciuto all’amministrazione di procedere all’attività di accertamento in rettifica, sicché l’inesattezza dell’adempimento a carico del privato non può che emergere se non all’esito di tale verifica, e l’inadempimento diventa tale soltanto previa diffida ad adempiere da parte dell’amministrazione creditrice.

**10.2.** Non è neppure coerente il richiamo al principio secondo cui “*gli eventuali recuperi successivi acquisterebbero un rilievo solo nella fase esecutiva della condanna*”, con l’ulteriore corollario che gli importi riscossi *medio tempore* presso i cittadini possano considerarsi idonei a estinguere (totalmente o parzialmente) il debito erariale (in termini, III Sez. centr. app. n. 12/2020), fino al punto da dichiarare la cessata materia del contendere, qualora il creditore pubblico sia stato, lite pendente, soddisfatto (III Sez. centr. app. n. 127/2019). Si tratta di un esito decisorio in contrasto con le premesse: poiché è pacifico che i due debiti sono ontologicamente distinti, nessuna compensazione (neppure nella fase esecutiva) dovrebbe essere consentita e, purtuttavia, la non compensabilità delle partite di dare-avere porterebbe alla paradossale conseguenza che l’ente locale possa lucrare, cumulativamente sia dell’importo risarcitorio pagato dal

funzionario, sia delle somme via via riscosse presso i privati - soprattutto se tali versamenti si dovessero verificare successivamente al recupero coattivo degli importi di cui alla condanna erariale - con una inammissibile locupletazione in favore dell'amministrazione e una sostanziale deresponsabilizzazione dei cittadini, obbligati al pagamento dell'importo differenziale.

Questo circuito rischia di favorire logiche clientelari e di determinare, di fatto, una surrogazione *a latere debitoris*, non prevista da alcuna norma.

**11.** Al contrario, proprio partendo dalla constatazione che i due debiti, pur distinti, sono generati dal medesimo titolo o *causa petendi*, lo sviluppo in senso diacronico dei rapporti obbligatori consente di separare nettamente il credito che l'amministrazione vanta nei confronti del cittadino da quello che matura per effetto della perdita definitiva del diritto all'entrata. In tale ultimo caso, la lesione patrimoniale deve essere posta a carico di chi, nel corso degli anni, non ha agito o non ha agito tempestivamente, con notevole ampliamento della platea dei soggetti responsabili, e in perfetta sintonia con il principio di "personalità" che caratterizza la responsabilità amministrativa (art. 1 l. n. 20/1994).

Non è un caso che l'orientamento espresso inizialmente da talune Sezioni centrali d'appello presupponeva che gli atti di ricognizione non potessero agire retroattivamente, in danno dei cittadini ignari del debito maturato *ex lege*, di talché il danno erariale era da considerarsi già concreto e attuale al momento della mancata

riscossione delle somme dovute (cfr. I Sez. centr. app. n. 37/2018, ove si precisa *“che non è ammissibile che [...] l’Ente Locale possa, in epoca successiva e a distanza di alcuni anni, in relazione all’aggiornamento delle due componenti citate, provvedere ad una nuova liquidazione richiedendo somme a congruaglio. (Cfr., in materia, Cons. di Stato, Sez. V, n. 6333/2011; Cons di Stato, Sez. IV, n. 1188/2013; Cons. di Stato, Sez. IV, n. 1504/2015)”*). Proprio tale presupposto è stato, tuttavia, oggetto di radicale smentita da parte della più volte richiamata pronuncia dell’Adunanza Plenaria, ai cui principi si intende in questa sede prestare adesione. L’affermata retroattività degli atti ricognitivi mette a nudo la resilienza del credito al cospetto dell’irrompere del tempo e dell’inavvedutezza del funzionario, con effetti conservativi che meritano adeguata valutazione da parte dei giudici della responsabilità.

**12.** Conclusivamente, in risposta alla prima parte del quesito posto dal remittente, deve affermarsi che l’omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all’art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001, determina un danno erariale da mancata entrata, che si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell’ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l’inesigibilità del credito o l’impossibilità di riscossione.

**13.** Sulla base di tali premesse, diventa agevole procedere alla soluzione dell’ulteriore profilo di criticità posto in evidenza nell’atto di deferimento, in relazione alla *“individuazione del termine di*

*decorrenza di prescrizione dell'azione erariale".*

In ossequio al principio racchiuso nel brocardo latino "*actio nondum nata non praescribitur*", di cui sono espressione l'art. 2935 c.c. e l'art. 1, co. 2, l. n. 20/1994, la decorrenza del termine prescrizione non può che coincidere con il momento in cui il diritto può essere fatto valere, che viene a identificarsi, per l'azione erariale risarcitoria con il momento in cui maturano, in favore del soggetto pubblico danneggiato, le condizioni di "obiettiva conoscibilità" ovvero di "effettiva conoscenza" della lesione subita (*ex multis*, I Sez. centr. app. n. 304/2018, n. 174/2019, n. 157/2020; II Sez. centr. app. n. 678/2017, n. 23/2018, n. 386/2019, n. 200/2020; III Sez. centr. app. n. 55/2017, n. 316/2018, n. 203/2019, n. 20/2020). Nel caso di mancato adeguamento del costo di costruzione, la diminuzione patrimoniale diventa obiettivamente conoscibile soltanto dalla data in cui il danno è divenuto concreto e attuale. Invero, sul punto, si legge nelle pronunce riportate nell'atto di deferimento: "*In tale contesto, la condotta omissiva del mancato adeguamento del contributo del privato costituirebbe un illecito istantaneo, determinando una mancata entrata che si perfeziona ogni anno, come annualmente si compiono le omissioni relative alla mancata adozione della delibera annuale di aggiornamento dei costi di costruzione da parte della Giunta e l'omissione da parte dei tecnici comunali dei necessari atti procedimentali prodromici, anche sotto il profilo dell'eventuale maturazione della prescrizione dell'azione della Procura* (III Sez. centr. app. n. 12/2020). La rotta tracciata dalle sezioni centrali d'appello fautrici dell'impostazione riportata mal si concilia con i dati

normativi analizzati, e con il quadro ermeneutico sopra delineato, determinando ancora una volta esiti pratici del tutto contraddittori.

**13.1.** Val bene la pena rammentare, in primo luogo, che, come ampiamente argomentato, l'adeguamento è automatico ed *ex lege*, sicché non viene in rilievo alcuna "*delibera di giunta ai fini dell'aggiornamento*" - alla quale, al contrario, il d.P.R. n. 380/2001 rinvia in caso di adeguamento degli oneri primari e secondari di urbanizzazione - né alcuna omissione di atti propedeutici.

**13.2.** In secondo luogo, nonostante si affermi che l'illecito istantaneo si consumi soltanto allo spirare del termine annuale previsto per l'adeguamento ISTAT, nella menzionata pronuncia si rinvencono anche le seguenti proposizioni: "*il petitum concerne una mancata maggiore entrata afferente ad un credito di imposta già incassato negli anni in questione, e per tale motivo la decorrenza del termine di prescrizione per l'azione di responsabilità non può che coincidere con il momento stesso in cui il (minor) credito è stato incassato*" (III Sez. centr. app. n. 12/2020, cit.). In tal guisa opinando, l'*exordium praecriptionis* potrebbe verificarsi prima ancora della consumazione dell'illecito istantaneo in esame (omesso accertamento del maggior contributo) - che si ritiene coincidente con il decorso del termine annuale di cui all'art. 16, co. 9, cit. - in patente violazione dei principi espressi dall'art. 2935 c.c. e dall'art. 1, co. 2, l. n. 20/1994 sopra citati.

**13.3.** In terzo luogo, nel momento in cui il funzionario omette di determinare correttamente l'importo dovuto e impone un contributo inferiore al dovuto, crea un'apparenza che rischia di

compromettere l'obiettivo conoscibilità del fatto dannoso, quando tale condotta non sia, addirittura, connotata da doloso occultamento. La disciplina della prescrizione di cui all'art. 1, co. 2, l. n. 20/1994 imporrebbe, quantomeno, una ricognizione sulla concreta possibilità per le procure regionali e/o per le amministrazioni danneggiate, di verificare le condizioni per l'esercizio dell'azione di responsabilità.

**13.4.** Peraltro, se il danno erariale dovesse, davvero, maturare al momento del rilascio del titolo o del minor incasso, le iniziative degli organi requirenti non potrebbero che essere limitate ai cinque anni antecedenti all'ultimo atto di costituzione in mora, con l'ulteriore conseguenza che gran parte dei giudizi intrapresi si potrebbero concludere (come di fatto è accaduto) con la declaratoria di prescrizione (totale o parziale) del credito azionato. Si assisterebbe, in tal modo, a una mortificazione della finalità recuperatoria che la Procura generale remittente vuol annettere all'orientamento "maggioritario", e una sostanziale frustrazione del tendenziale riequilibrio dei bilanci locali. Al contrario, lo slittamento del termine prescrizione al momento in cui la perdita diventa definitiva, e dunque all'esito delle procedure di riscossione o del termine decennale ovvero ancora al verificarsi delle condizioni di inesigibilità del credito verso i cittadini, comporta la conservazione dell'azione erariale che potrà essere validamente esperita per fatti dannosi che possono risalire anche fino a 15 anni prima (10 anni per la prescrizione + 5 anni per l'azione erariale), consentendo il consolidamento delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte e un ampliamento della

garanzia patrimoniale generica a tutela dell'integrità del patrimonio pubblico, come ben evidenziato dai difensori delle parti private, nelle rispettive memorie.

**13.5.** Infine, la scelta di collocare il termine iniziale della prescrizione quinquennale, che si correla alle azioni erariali di danno, all'esito delle procedure di riscossione ovvero al verificarsi delle altre condizioni sopra descritte, garantisce maggiore certezza in termini di *an* e *quantum debeatur*. La perimetrazione dei soggetti e dell'oggetto delle corrispondenti azioni, dovrà, infatti, tener conto di tutti gli apporti causali che, nel corso del tempo, hanno contribuito a determinare la "mancata entrata", a quel punto quantificabile negli importi che l'amministrazione, per effetto delle condotte dolose o colpose dei dipendenti, amministratori e funzionari, avvicendatisi nelle cariche, non è più in grado di recuperare presso i cittadini.

**13.6.** In conclusione, il termine di prescrizione quinquennale disciplinato dall'art. 1, co. 2, l. n. 20/1994 decorre dal momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione.

**14.** Naturalmente, nel riparto degli addebiti, il passare del tempo non è "neutro" rispetto alla potenziale "vitalità" del credito, e incide, in maniera inversamente proporzionale, sulla possibilità di incameramento delle somme dovute, come dimostra l'ampia giurisprudenza contabile in materia di piani di riequilibrio

finanziario e, soprattutto, la disciplina in materia di Fondo crediti dubbia esigibilità. Il divario che si crea tra il credito (esistente e liquidato *ex lege*) e l'entrata corrispondente (oggetto del dovuto accertamento), tende a diventare sempre più ampio con il trascorrere degli anni, con conseguenze dannose via via sempre più rilevanti sugli equilibri pubblici, generando anche ulteriori partite di debito, in una spirale che tende a meglio delinearsi soltanto quando si giunge a forme sempre più evidenti di insostenibilità finanziaria della spesa pubblica, se non addirittura di dissesto dell'ente locale. In questo senso, non si possono non condividere le preoccupazioni della Procura generale, circa le negative ricadute del fenomeno anche in termini di attendibilità e trasparenza dei bilanci pubblici, sintetizzate nell'affermazione per la quale: *“sotto il profilo della certezza, chiarezza e veridicità dei bilanci preventivi e consuntivi dell'ente, sarebbero incerte le entrate del Comune negli anni di riferimento”*.

**14.1.** Purtuttavia, sul punto, l'accantonamento sul Fondo crediti di dubbia esigibilità di un importo adeguato a coprire le spese che l'ente locale si veda costretto ad anticipare, è finalizzato proprio a sterilizzare il rischio connesso alla mancata riscossione delle entrate (in termini Sez. aut., delib. n. 22/2020, in relazione al recupero delle sanzioni comminate nei confronti dell'autore dell'abuso edilizio, allorquando il comune abbia fatto ricorso all'apposito Fondo, istituito presso la Cassa depositi e prestiti, con lo specifico fine di anticipare allo stesso ente le risorse che servono per provvedere alla demolizione). Una volta accertata, la maggiore entrata diventa

componente attiva del patrimonio dell'ente ed è sottoposta alle rigorose modalità di gestione che l'ordinamento contabile impone.

**14.2.** In ogni caso, il mancato incasso produce conseguenze dannose attinenti a profili giuscontabili (macro) della gestione del bilancio, che si pongono su un piano differente da quello oggetto della presente analisi, con possibili sviluppi, in termini di responsabilità erariale, apprezzabili sul piano del "lucro cessante", ossia di occasioni e utilità perdute (cfr. Sez. Campania n. 492/2012), o anche di "danno emergente", connesso alla necessità di fronteggiare deficit crescenti (in tale senso, Sez. Sicilia n. 773/2011), e riconducibili, nel loro complesso, alla più ampia categoria dei danni da ritardata adozione di provvedimenti amministrativi dovuti (in tal senso già Sez. Campania n. 492/2012 cit.).

La mancata o tardiva adozione di provvedimenti amministrativi obbliga già la p.a. e i soggetti equiparati, ex art. 2 bis, co. 1, della l. n. 241/1990, al risarcimento del danno "ingiusto" cagionato nella sfera giuridica del destinatario, in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

Il bene protetto dalla norma è qui il rispetto dei tempi certi del provvedimento al fine di salvaguardare le *chance* del privato, e la determinazione dell'assetto di interessi dallo stesso preordinato in funzione dei tempi del procedimento.

Il ritardo nell'emanazione di atti dovuti può considerarsi, altresì, fatto generatore di responsabilità amministrativa non solo per il danno indiretto che deriva dalla soccombenza nei giudizi penali,

civili e amministrativi connessi alle azioni promosse dai cittadini, ai sensi dell'art. 2 bis cit., ma anche per i danni-conseguenze che si dovessero riverberare sugli equilibri di bilancio, a tutela di interessi connessi alla corretta e alla puntuale attuazione dei programmi economico-finanziari. Il "tempo", quale "bene della vita", diventa suscettibile di valorizzazione su un piano sia individuale sia collettivo, anche in funzione proattiva, al fine di stimolare la Repubblica, nei molteplici livelli in cui è articolato il potere legislativo ed esecutivo, a rimuovere i possibili "ostacoli di ordine economico" (art. 3, co. 2, Cost.) all'effettivo esercizio dei diritti incompressibili dei cittadini (art. 2 Cost.) - assicurando (in concreto) i necessari livelli essenziali delle prestazioni pubbliche - in ossequio al principio di "accountability" e di effettività delle garanzie costituzionali (artt. 81, 54, 97, 117 e 119 Cost.).

15. La questione di diritto è, pertanto, decisa nei termini di cui al dispositivo. Non v'è luogo a provvedimenti sulle spese, in ragione della natura del procedimento.

#### **PER QUESTI MOTIVI**

La Corte dei conti, a Sezioni Riunite in sede giurisdizionale e in sede di questione di massima, dando soluzione al quesito posto dal Procuratore generale, con atto di deferimento depositato in data 30 luglio 2021, enuncia il seguente principio di diritto: *"In caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine*

*decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione". Nulla sulle spese.*

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 24 novembre 2021.

IL RELATORE

Maria Cristina Razzano

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Mauro Orefice

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in data 29 dicembre 2021.

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

f.to digitalmente