



SENT. 104 /2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Piero Carlo	FLOREANI	Presidente
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere
Pasquale	FAVA	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 13463 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Luigi Casagrande, nato a Costacciaro il 10 dicembre 1956 e residente in Gubbio Largo Mastro Giorgio n. 4, elettivamente domiciliato in Perugia alla Via XIV settembre n. 73 presso lo studio dell'avv. Marco Luigi Marchetti che lo rappresenta e difende unitamente e disgiuntamente con l'avv. Michele Tavazzi;

- Francesco Pes, nato a Foligno il 14 agosto 1958 e residente a Perugia alla via XX settembre 150 ed ivi elettivamente domiciliato in via XIV settembre n. 73 presso lo studio dell'avv. Marco L. Marchetti che lo rappresenta e difende.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza dell'8 giugno 2022, con l'assistenza del

segretario Silvia De Paolis, il consigliere relatore Pasquale Fava, il sostituto procuratore generale Enrico Amante e gli avvocati Marco Luigi Marchetti e Lorena Ciuffoli per delega.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. La prospettazione della Procura regionale.

Con l'atto di citazione in epigrafe, depositato il 15 dicembre 2021, la Procura regionale ha convenuto in giudizio Luigi Casagrande e Francesco Pes per sentirli condannare, in favore del Comune di Gubbio, al pagamento di € 102.948,37, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi ed alle spese di giudizio in relazione a gravi carenze rilevate nelle procedure urbanistiche di lottizzazione.

I convenuti, nonostante la mancanza di opere di urbanizzazione primaria, hanno rilasciato le concessioni edilizie e le licenze di abitabilità, nonché, pur in presenza del pagamento degli oneri di urbanizzazione, hanno omesso le attività preordinate alla realizzazione ed al collaudo delle opere pubbliche, con la conseguenza che larghe aree del territorio comunale risultano prive di marciapiedi, illuminazione e verde pubblico, con grave danno della comunità residente. Il danno, complessivamente pari ad € 102.948,37 (da imputarsi in parti eguali ai convenuti: € 51.474,18 ciascuno) consiste nella mancata realizzazione e acquisizione al pubblico patrimonio del verde pubblico, degli impianti di illuminazione e dei marciapiedi (danno pari ad € 88.596,37), nonché nel valore delle particelle interessate e non cedute (€ 14.352,00).

2. Le difese dei convenuti.

2.1. Luigi Casagrande ha eccepito preliminarmente la nullità dell'atto di

citazione e la prescrizione del credito risarcitorio.

Nel merito ha contestato la fondatezza della domanda, rilevando l'assenza di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito contabile. In via subordinata, ha chiesto l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

2.2. Francesco Pes ha eccepito, preliminarmente, l'inammissibilità dell'atto di citazione e la prescrizione dell'azione contabile. Ha concluso per il rigetto dell'azione, invocando, in via subordinata, la congrua riduzione dell'importo eventualmente dovuto.

3. L'udienza pubblica.

Nel corso dell'udienza pubblica dell'8 giugno 2022, le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto. La causa, in quanto matura, è stata trattenuta in decisione e decisa in camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce. Nel corso della discussione orale, le difese hanno insistito, in particolare, sulla sopravvenuta carenza di danno, conseguenziale alla acquisizione delle aree al demanio stradale comunale nonché alla messa a bando del servizio di illuminazione delle aree interessate.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Deve preliminarmente essere dichiarata l'ammissibilità dell'atto di citazione, in quanto esso contiene e descrive puntualmente tutti gli elementi costitutivi dell'illecito contabile.

2. Anche l'eccezione di prescrizione non ha pregio, atteso che il danno da omessa acquisizione delle aree *standard* ha natura permanente e persiste fino al momento dell'acquisizione delle aree al demanio o al patrimonio

comunale. Tale interpretazione s'impone in un'ottica multilivello e costituzionalmente orientata, al fine di rispettare i principi di tutela dell'ambiente, del paesaggio, dei beni pubblici in prospettiva intergenerazionale (cfr. artt. 9, 41, 97 e 117 Cost.; art. 37 CFDUE; artt. 2, 8 e 10 CEDU), i cui corollari saranno di seguito meglio evidenziati.

3. Nel merito, l'azione è parzialmente fondata per le ragioni di seguito indicate.

3.1. Il presente giudizio assevera pienamente quanto l'azione intestata alla Procura regionale sia utile ed efficace nella prospettiva della lotta alla *mala gestio* amministrativa che, nella materia sottesa alla fattispecie in causa, spesso si concreta nella mancata acquisizione delle aree *standard* (quali ad es. strade, parcheggi e aree verdi), mentre i pubblici funzionari, al fine di non far emergere la responsabilità amministrativa, occultano tali situazioni, determinando una sorta di connivenza tra apparati pubblici e privati.

La legislazione nazionale ha da tempo introdotto lo strumento della convenzione di lottizzazione, in forza della quale il Comune si obbliga a rilasciare le concessioni edilizie conformi al piano di lottizzazione e i privati lottizzanti si obbligano, tra l'altro, a cedere al Comune le aree *standard*. Ancorché si utilizzi il termine 'obbligo', si tratta – è bene precisarlo sin d'ora - di un rapporto obbligatorio non meramente civilistico, bensì permeato dal diritto pubblico, preordinato ad assicurare il perseguimento di interessi generali della collettività, evenienza che implica, come si vedrà, l'applicazione di un regime speciale derogatorio del diritto comune.

Accade frequentemente che i privati non adempiano agli obblighi assunti nella convenzione di lottizzazione e, ancor più frequentemente, tale

situazione si determina e si consolida attraverso l'inerzia e le omissioni dei funzionari amministrativi.

Nel caso concreto, l'azione esperita dalla Procura regionale, sin dalla fase dell'invito a dedurre, ha stimolato il 'ritorno alla legalità'.

Difatti, i funzionari comunali e gli organi politici hanno, a loro volta, stimolato, tra il 2021 e il 2022 (quindi dopo l'attivazione della Procura regionale), una complessiva indagine sulle aree da cedersi a *standard*, recuperando e acquisendo al demanio comunale le strade dovute dai privati lottizzanti, nonché procedendo ad attivare le gare pubbliche per l'illuminazione pubblica delle aree in questione. L'iniziativa della Procura regionale, peraltro, nei suoi complessivi poteri di deterrenza, si è rivelata un efficace strumento di promozione della legalità e dell'efficienza amministrativa, il tutto a vantaggio dell'utenza e dei cittadini. Non uno mero orpello burocratico, dunque, bensì un baluardo di legalità ed efficienza, volto alla salvaguardia del territorio, dell'ambiente e del paesaggio in una prospettiva di tutela intergenerazionale.

3.2. Nonostante la descritta azione di stimolo al recupero della legalità, meritevolmente riconducibile, nella specie, all'operato della Procura regionale, tuttavia, dalla documentazione versata in atti (in proposito i convenuti sono rimasti silenti sia nelle difese scritte che in quelle orali), è emersa la totale assenza di attenzione nei riguardi delle aree verdi, stante la mancata cessione di queste preziosissime aree destinate a *standard* urbanistico.

Gli spazi verdi (spesso da adibirsi a parco giochi, aree ludiche per piccoli, aree attrezzate sportive, orti culturali, etc.) sono notoriamente quelli che la cittadinanza più avverte come essenziali. Si tratta di quelle aree dove il cittadino può recarsi per soddisfare necessità di riposo, svago ed incontro di

altre persone, etc. e si caratterizzano quali 'polmoni vitali' che consentono al territorio di respirare, non solo nella prospettiva della produzione di ossigeno, ma anche per lo sviluppo di relazione sociali.

Dal punto di vista sociologico, queste aree sono le più preziose e quelle che la collettività percepisce con maggiore immediatezza, in quanto assicurano la promozione e la tutela della persona umana nella prospettiva del personalismo costituzionale socialmente orientato.

Nelle lottizzazioni c.d. risalenti - quelle cioè che, pur se non giuridicamente chiuse per esaurimento e completamento degli obblighi di cessione, decorsi molti anni dalla chiusura dei lavori, si caratterizzano per il totale disinteresse degli amministratori insediati nelle attività di verifica delle cessioni di aree *standard* imputabili alle pregresse gestioni amministrative - spesso si assiste all'appropriazione delle aree verdi da parte dei privati cittadini. A compiere attività appropriative ed occupative sono proprio i privati confinanti, vale a dire coloro che, nella qualità di aventi causa dal lottizzante, in virtù dell'opponibilità derivante dal meccanismo della trascrizione degli atti di acquisto, subentrano negli obblighi di cessione delle aree *standard* originariamente assunti dal lottizzante nella convenzione di lottizzazione.

Accade che tali privati accampino pretese finalizzate all'usucapione delle aree da cedere, asserendo il possesso ultraventennale dell'area (ovvero quello decennale abbreviato). Trattasi di pretese manifestamente infondate, in quanto le aree verdi sono aree destinate dallo strumento urbanistico ad assolvere alla finalità prevista dal piano di lottizzazione, un piano attuativo peraltro concordato tra amministrazione e privato lottizzante (correlato alla convenzione di lottizzazione). Ogni pretesa di usucapione, fondata su una

occupazione ventennale o decennale, confligge con la destinazione impressa all'area territoriale in questione dallo strumento urbanistico (nella specie non unilaterale, bensì bilaterale e concordato, nonché integrato e complementato dalla convenzione di lottizzazione).

A ciò si aggiunga che l'obbligo di cessione delle aree non si estingue per prescrizione, ma, in quanto di natura permanente, ricade sui successivi aventi causa (in virtù dell'effetto della trascrizione che rende opponibili *erga omnes* gli obblighi di cessione risultanti dalla convenzione di lottizzazione). Il Comune, inoltre, accertato l'inadempimento dell'obbligo, potrebbe anche adottare un provvedimento di annullamento del titolo edilizio, essendo venuta meno quella 'correlazione sinallagmatica pubblicistica' tra il rilascio del permesso di costruire e la modificazione del territorio interessato. Il territorio, infatti, è un valore da proteggere e salvaguardare a tutela delle generazioni future. È l'ambiente in cui vivrà l'umanità nel futuro prossimo e remoto.

Il lottizzante può trasformare una porzione di territorio solo sulla base di un piano urbanistico attuativo concordato e finalizzato al perseguimento di interessi pubblici, tra cui la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, ma, soprattutto, l'identificazione delle aree verdi.

Si pensi ad un piano di lottizzazione che preveda una edificazione in fascia costiera. Gli enti preposti alla salvaguardia del territorio solitamente impediscono l'edificazione in prossimità della costa, cercando di lasciare un'area pubblica verde affinché la collettività possa fruire dello spazio costiero, anche consentendo l'accesso alla spiaggia. L'occupazione permanente - e in via esclusiva - da parte dei proprietari confinanti o aventi causa dal lottizzante determina uno stravolgimento dell'assetto territoriale programmato dal

soggetto pianificatore, con sensibili ripercussioni sulla comunità. Possono, altresì, ipotizzarsi situazioni riferibili a territori interni non costieri. Le aree verdi consentono di evitare l'aggregazione urbana selvaggia, lasciando spazi alla libera fruizione. Anche qui, l'appropriazione di fatto di queste aree, attraverso recinzioni, piantumazioni, o altre modalità *ad excludendum*, si risolve in un pregiudizio della comunità ed in un vantaggio per i privati che sono, peraltro, i successori negli obblighi assunti nelle convenzioni di lottizzazione.

3.3. In relazione alla disciplina giuridica delle lottizzazioni, con particolare riguardo alla imputabilità del danno contestato ai convenuti, è importante ricordare che l'intervento di trasformazione del territorio, avendo una portata omnicomprensiva e generale per l'area di riferimento inclusa nella lottizzazione, viene disciplinato in modo specifico (speciale). Difatti, a livello di pianificazione urbanistica, sovente la disciplina dell'area è quella convenzionalmente identificata dalla parte pubblica e da quella privata (il proprietario lottizzante che assume obblighi anche per i successivi aventi causa).

Viene pertanto in rilievo una proprietà destinata avente una specifica funzione sociale (art. 42 Cost.). Tutte le aree incluse nel territorio che forma oggetto di lottizzazione, infatti, sono gravate da vincoli pubblicistici, assunti convenzionalmente dal privato, vincoli idonei a durare *sine die* nell'interesse generale.

Con particolare riguardo alle aree verdi (incluse nelle opere di urbanizzazione primaria di cui agli artt. 28 legge 17 agosto 1942, n. 1150, 1, primo comma, lett. b), e 4, primo comma, lett. g), della legge 29 settembre 1964, n. 847), la legge prevede che *l'autorizzazione comunale [sia]*

subordinata alla stipula di una convenzione, da trascriversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro i termini stabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate dall'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2. [...] Il rilascio delle licenze edilizie nell'ambito dei singoli lotti è subordinato all'impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi. [...] Tra le opere di urbanizzazione primaria, l'art. 4, primo comma, lett. g), della legge 29 settembre 1964, n. 847, comprende spazi di verde attrezzato, mentre tra quelle di urbanizzazione secondaria il successivo secondo comma, lett. h), comprende le aree verdi di quartiere.

L'assetto del territorio lottizzato è pubblicisticamente conformato non attraverso un atto unilaterale autoritativo, bensì attraverso due strumenti, uno pubblicistico (il piano di lottizzazione), l'altro privatistico (convenzione di lottizzazione), quest'ultimo generalmente stipulato per atto notarile, anche ai fini della trascrizione. A livello esecutivo si collocano, poi, il rilascio dei permessi di costruzione e gli atti d'obbligo e di cessione di aree.

Tutto il territorio rientrante nell'area lottizzata, quindi, è gravato da questi obblighi pubblicistici funzionali al perseguimento di interessi generali, sicché lo 'statuto proprietario' dei suoli lottizzati prevede, nel proprio contenuto essenziale insopprimibile, gli obblighi di cessione delle aree verdi.

La menzionata disciplina deve essere considerata nel quadro multilivello delle fonti.

La tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio è ormai entrata esplicitamente nell'alveo dei precetti costituzionali per effetto della legge

costituzionale n. 1 del 2022 che ha modificato gli artt. 9 (*La Repubblica tutela il paesaggio [...] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*) e 41 della Costituzione (*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*).

La promozione degli assetti ambientali, paesaggistici e territoriali orientati allo sviluppo della persona umana (non solo degli esseri attualmente viventi, bensì anche delle generazioni future) è un obiettivo che deve perseguire un'Amministrazione di qualità, buona, indipendente e imparziale (cfr. art. 97 Cost. in combinato disposto con l'art. 41 CDFUE). La tutela dell'ambiente è anche un obiettivo eurounitario (v. art. 37 CDFUE) e convenzionale EDU (la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto riferimento agli artt. 2, 8 e 10 CEDU per fondare la c.d. politica ambientale convenzionale).

La cessione delle aree verdi, dunque, è prevista, programmata e identificata nei menzionati atti di pianificazione concordata (piano e convenzione di lottizzazione), generalmente approvati dagli organi politici dell'ente locale, con l'assistenza tecnica di dirigenti e funzionari competenti. Con riguardo all'adozione degli atti a valle (titoli edilizi e cessione aree verdi), invece, la competenza è esclusivamente identificata in capo alla dirigenza, con l'ausilio dei funzionari addetti al settore urbanistico-edilizio, al patrimonio, agli affari generali, etc. (tenendo conto del riparto di poteri identificato da ciascun ente locale nella propria autonomia).

Dopo l'adozione del piano di lottizzazione e il perfezionamento della

convenzione di lottizzazione, quindi, il potere di esecuzione transita nella sfera della dirigenza (residuando in capo agli organi politici un generale potere di controllo e vigilanza secondo le regole generali).

Per quanto riguarda le c.d. lottizzazioni risalenti, la dirigenza non può invocare quella che viene definita *damnosa hereditas*, onde giustificare immobilismo e recalcitranza, né fare riferimento ad errori compiuti dalle precedenti gestioni amministrative, scaricando la responsabilità sui predecessori. La dirigenza, invece, è tenuta a portare a compimento il programma lottizzatorio, vigilando sulle cessioni di aree verdi e assicurando alla collettività la fruizione di questi preziosissimi beni pubblici.

La rinnovata attenzione verso la promozione di corretti assetti ambientali ha determinato, anche in tempi recenti, un ripensamento della tassonomia dei beni pubblici sia a livello pretorio (si pensi al contenzioso che ha interessato le valli lagunari venete – Cass., sez. un. 18 febbraio 2011, n. 3937 – sentenza in cui si è affermata pretoriamente la nuova categoria dei “beni comuni” come res ove “i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali” e in cui, esaminando le varie categorie di diritti reali pubblici e in particolare i diritti di uso pubblico, le sezioni unite hanno considerato anche gli usi civici e le proprietà collettive), sia *de iure condendo* (si ricordi la proposta della Commissione Rodotà sui c.d. “beni comuni”), sia *de iure condito*.

Da quest’ultimo angolo di osservazione si è già ricordata la legge

costituzionale n. 1/2022 sulla tutela costituzionale espressa dell'ambiente.

Deve, altresì, essere ricordato il ripensamento del legislatore sulle proprietà collettive e gli usi civici che, mentre la legge n. 1766 del 1927 intendeva estinguere e trasformare in proprietà borghese ottocentesca, con la legge n. 168 del 2017, ha, invero, inteso riconoscere, salvaguardare e proteggere proprio nella prospettiva costituzionale della tutela dell'ambiente, anche in favore delle generazioni future.

Analogamente, la salvaguardia e la tutela delle aree verdi programmate e identificate nelle lottizzazioni è accomunata dal perseguimento dei descritti interessi generali, rilevanti anche in proiezione verticale e multilivello. La proprietà lottizzata è una proprietà conformata (art. 42 Cost.) proprio in ragione degli obblighi ad essa connessi. L'idea che la proprietà sottoponga il titolare ad obblighi rispecchia una visione dei diritti del singolo che opera in un tessuto sociale collettivo, laddove le libertà individuali devono essere conciliate con gli interessi generali.

Suole ritenersi che fu la Costituzione tedesca di Weimar nel 1919 a porre, per la prima volta, a livello sovraordinato, il principio che la proprietà obbligasse e potesse essere conformata al fine di assicurare il perseguimento di interessi generali; i principi di tipicità (relativo alla fonte) e del numero chiuso (afferente il contenuto essenziale) dei diritti reali vennero così rivisitati, per la prima volta, in prospettiva costituzionalmente orientata: *la proprietà è garantita dalla Costituzione. Il suo contenuto ed i suoi limiti sono fissati dalla legge. [...]* *La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune* (cfr. art. 153 Costituzione di Weimar del 1919).

Per questa ragione, la nostra Costituzione, pur senza ripetere

espressamente, l'inciso per cui 'la proprietà obbliga', ha incluso nell'art. 42 il principio della funzione sociale della proprietà privata, dal quale sono sorti i c.d. statuti proprietari, già contenuti *in nuce* nel codice civile del 1942 (proprietà edilizia, agricola, culturale, storica, ecclesiastica, paesaggistica, ambientale, etc.).

Non esiste più, quindi, il modello ottocentesco della proprietà sempre uguale a se stessa, a contenuto necessariamente omogeneo e con un regime giuridico unitario. Oggi, nella prospettiva multilivello, la materia dei diritti reali deve essere rivisitata in chiave costituzionale, proprio per tenere conto della funzione sociale della proprietà, della sua conformazione affinché possano essere perseguiti interessi generali e degli obblighi ricadenti sul proprietario.

Il fenomeno non è estraneo al tessuto del codice civile. Nessuno potrebbe dubitare, ad esempio, che gli obblighi di miglioramento del fondo e di pagamento del canone enfiteutico rientrino nel contenuto essenziale del diritto di enfiteusi; che l'obbligo di non mutamento della destinazione economica del bene a carico dell'usufruttuario entri nel contenuto essenziale del diritto di usufrutto; che gli oneri reali (si pensi agli oneri di bonifica di siti contaminati e al vincolo di prezzo massimo di vendita di immobili di edilizia residenziale) e le *obligationes propter rem* (obbligo del conditolare di corrispondere le spese per la conservazione e il godimento della cosa comune o per la riparazione o ricostruzione del muro comune) parimenti conformino il contenuto essenziale della proprietà da essi gravata.

Quindi gli obblighi possono ontologicamente partecipare al contenuto sostanziale essenziale dei diritti reali e seguirne le vicende con un regime in parte derogatorio dalla disciplina generale del diritto delle obbligazioni.

Anche la proprietà lottizzata è una proprietà conformata e 'destinata'.

Il proprietario lottizzante assume liberamente obblighi che determinano la conformazione della proprietà agricola e edilizia dei suoli rientranti nell'area lottizzata. Attraverso la trascrizione della convenzione di lottizzazione si assicura l'opponibilità a terzi dei predetti obblighi. La proprietà lottizzata, dunque, transita *cum onere suo*, ovvero con tutti i vincoli e le destinazioni previste dal piano. Chi acquista immobili nell'area lottizzata (edifici, villini, appartamenti, locali commerciali, etc.) è pienamente consapevole, attraverso la consultazione degli archivi pubblici (Conservatoria immobiliare, Archivio notarile, Comune, Regione ed eventualmente Sovrintendenza), dei carichi reali e delle destinazioni urbanistiche dell'area.

Spesso, ove dalla lottizzazione nascono realtà condominiali o supercondomini, si pone anche la questione di differenziare i beni condominiali dalle aree cedute o da cedere a standard. Gli obblighi, in tali ipotesi, ricadono su tutti i condomini o supercondomini aventi causa dal lottizzante. Laddove l'area sia destinata a verde pubblico è necessario che sussista il diritto di uso pubblico di tutta la collettività indeterminata, non solo dei condomini o supercondomini, né il singolo proprietario avente causa dal lottizzante potrà ritenere di aver rispettato la destinazione pubblicistica ad area *standard* di verde collettivo destinandola a giardino privato della propria abitazione.

Le aree verdi identificate nel piano di lottizzazione, nelle convenzioni di lottizzazione, o attraverso gli atti a valle (permessi di costruzione o atti d'obbligo o di cessione), costituiscono, come si è detto, proprietà destinata e conformata, laddove l'uso privato esclusivo si pone in conflitto con la destinazione pubblicistica dell'area. Si realizza una situazione molto simile

(analoga, ma non identica) a quella delle proprietà collettive e degli usi civici:

la giurisprudenza, come è noto, ha esteso a tali entità giuridiche il regime dei beni demaniali (inalienabilità, imprescrittibilità, inusucapibilità); successivamente il legislatore, con la recente legge n. 168/2017, ha fatto proprio il predetto orientamento giurisprudenziale. L'aspetto di diversità sta nel fatto che mentre le proprietà collettive e gli usi civici si risolvono a vantaggio di una comunità locale determinata, le aree verdi derivanti da lottizzazione devono, come il demanio, essere destinate all'uso pubblico generale della collettività indifferenziata.

Non è possibile sostenere che, qualora l'area verde non sia ancora stata ceduta formalmente all'ente locale l'obbligo si estingua per prescrizione decennale ordinaria.

Innanzitutto, va precisato che per la cessione delle aree non è necessario un atto pubblico o una scrittura privata autenticata (formalità necessaria solo ai fini della trascrizione). L'art. 1350 c.c. prevede a pena di nullità la mera forma scritta. Pertanto anche i grafici, i prospetti, i disegni, allegati a piani, programmi, progetti e licenze identificanti le aree da cedere o cedute a *standard* sono sufficienti alla produzione dell'effetto traslativo in virtù dell'operatività del principio consensualistico (art. 1376 c.c.), determinando la formazione dell'incontro delle volontà del lottizzante proprietario dell'area con quella dell'ente locale (rappresentato, a seconda delle ipotesi, dal sindaco, dal dirigente o dal funzionario *pro tempore*). Laddove, invece, le aree non siano ancora state cedute non si può ritenere che l'obbligo di cessione degli *standard* urbanistici da adibirsi a verde pubblico possa cadere in prescrizione.

L'operatività della prescrizione si porrebbe inoltre in conflitto con il

diritto costituzionale e sovranazionale vivente.

I convenuti, avvicendatisi nella titolarità del settore urbanistico-edilizio, responsabili quindi di tutta l'attività a valle della lottizzazione (rilascio di permessi e verifica delle cessioni delle aree verdi) sono stati completamente inerti. Nella fattispecie concreta, peraltro, questi ultimi nulla hanno dedotto con riguardo alla cessione delle aree verdi e non è stata fornita alcuna prova della acquisizione al Comune di tali preziosissime aree territoriali.

Il danno *in parte qua*, pertanto, persiste.

Tale danno può essere equitativamente quantificato in € 30.000,00 (ex art. 1226 c.c.) ed è imputabile alle condotte gravemente omissive di entrambi i convenuti.

La colpa grave (generalizzata dall'art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), da accertarsi (*ex ante* al tempo della condotta e non *ex post*) non in termini psicologici bensì normativi, consiste nell'errore professionale inescusabile dipendente da una violazione di legge, da intendersi in senso ampio, ovvero fondata su imperizia, negligenza e imprudenza (c.d. colpa generica), dovendo la stessa sempre essere riferibile ai compiti, mansioni, funzioni e poteri del convenuto, non potendo, invece, essere dedotta dalla mera posizione di vertice, a meno che questa non implichi la necessità di adottare atti specifici puntualmente indicati dalla Procura regionale (cfr. C. conti, SS.RR., 14 settembre 1982, n. 313; 26 maggio 1987, n. 532; 10 giugno 1997, n. 56; 8 maggio 1991, n. 711; 25 luglio 1997, n. 63/A; 20 maggio 1998, n. 22/A; 21 maggio 1998, n. 23/A).

La Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il ricordato art. 1, primo comma, legge 14 gennaio 1994, n. 20. Precisando che la disciplina sostanziale

della responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici è rimessa alla discrezionalità, del legislatore (*Non v'è, infatti, alcun motivo di dubitare che il legislatore sia arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà*), la Corte ha rigettato la questione di costituzionalità segnalando che la generalizzazione dell'esonero da colpa lieve *risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo* (C. cost., 20 novembre 1998, n. 371).

La posizione del giudice delle leggi si è conformata alla precedente giurisprudenza costituzionale (C. cost., 12 marzo 1975, n. 54 e 15 novembre 1988, n. 1032) e contabile (C. conti, SS.RR., 5 febbraio 1992, n. 744/A, in particolare, aveva precisato che l'art. 1 della legge 31 dicembre 1962, n. 1833: *ha previsto l'elemento psicologico della colpa grave, ai fini dell'attribuzione della responsabilità nei loro confronti, introducendo, quindi, una soglia di punibilità più alta (colpa grave), rispetto a quella (ordinaria) civile (colpa lieve). E' evidente che lo scopo della misura legislativa consiste nell'esigenza di determinare quanto rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato amministrativo e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio fra gli interessi pubblici coinvolti, ravvisabili: da un lato, nella tutela del patrimonio dell'Erario e, dall'altro, nella migliore organizzazione del*

servizio, in modo che i dipendenti che svolgono compiti potenzialmente pericolosi non siano demotivati dal timore dei possibili rischi economici degli eventuali danni materiali provocati. Per la responsabilità nella guida di autoveicoli la giurisprudenza ha affermato che non è sufficiente la mera inosservanza delle norme del Codice della strada, per aversi responsabilità nella conduzione dei veicoli, occorrendo anche una condotta improntata alla massima pericolosità e gravemente imprudente”) espressasi con riguardo alle leggi speciali che avevano introdotto il criterio dell'imputazione per colpa grave quale limitazione di responsabilità contabile in relazione ad attività particolari (per esempio per gli addetti alla conduzione di veicoli, di navi ed aeromobili, per il personale delle scuole e gli amministratori delle università).

I convenuti, nella qualità di responsabili del settore preposto all'adozione degli atti attuativi di piano e convenzione di lottizzazione (permessi a costruire, atti d'obbligo e atti di cessione) e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei descritti obblighi pubblicistici, sono gravemente colpevoli di aver omesso di adottare gli atti strumentali alla cessione delle aree *standard* destinate a verde pubblico (sulla colpa grave da mancata vigilanza sull'attuazione di convenzioni di lottizzazioni sez II app., 15 dicembre 2020, n. 299).

L'avvicendamento nell'ufficio consente di condividere il criterio paritario di ripartizione del pregiudizio erariale prospettato dalla Procura regionale, con la conseguenza che il danno deve ripartirsi in parti eguali tra Pes e Casagrande.

4. L'illecito contabile ha natura di debito di valore, sicché, secondo i criteri seguiti costantemente dalla giurisprudenza della Corte di cassazione

(Cass., SS.UU. 17 febbraio 1995, n. 1712; Sez. III, 10 marzo 2006, n. 5234),

devono essere corrisposti gli interessi legali sulla somma rivalutata, anno per anno, dal momento della liquidazione (art. 150 disp. att. c.c.).

5. Sulle predette somme sono dovuti, inoltre, gli interessi legali dalla pubblicazione della presente decisione fino all'effettivo soddisfo ex art. 1282, primo comma, c.c.

6. Le spese del giudizio, da versare allo Stato e da liquidarsi a cura della Segreteria della Sezione con nota a margine (art. 31, quarto comma, c.g.c.), seguono la soccombenza e devono essere poste a carico dei convenuti.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, accoglie parzialmente l'atto di citazione e condanna i convenuti a pagare al Comune di Gubbio le seguenti somme:

- Luigi Casagrande: € 15.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione;

- Francesco Pes: € 15.000,00, oltre alla rivalutazione monetaria ed agli interessi nei sensi di cui in motivazione.

Condanna i convenuti al pagamento delle spese del giudizio, in parti uguali tra loro, liquidate nell'importo di € 386,76 (diconsi euro trecentottanta-sei/76).

Così deciso in Perugia, nella camera di consiglio dell'8 giugno 2022.

Il consigliere estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Piero Carlo Floreani

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 30 novembre 2022.

per Il Direttore della segreteria

(Cristina Fittipaldi)

Paola Paternoster

(f.to digitalmente)