Sent. n. 9/2024

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
Acheropita	MONDERA	Consigliere
Rosalba	DI GIULIO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 13532 del registro di segreteria, proposto dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria

contro

- Antonio Zitti (C.F. ZTTNTN60B15F844G), nato a Narni (TR) il 15 febbraio 1960 ed ivi residente in Strada di Borgaria, n. 22, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Baldoni ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Perugia (PG), in Via Baldo, n. 7;

- Francesco Amici (C.F. MCAFNC60D13L117D), in proprio e quale legale rappresentante di AS COSTRUZIONI S.r.l. (p.i. 01420680553), nato a Terni (TR) il 13 aprile 1960 ed ivi residente in Via dei Colombi, n. 29.

Visti l'atto introduttivo e gli altri atti e documenti di causa.

Uditi, alla pubblica udienza del 15 febbraio 2023, con l'assistenza del segretario Cristina Fittipaldi, il consigliere relatore Rosalba Di Giulio, il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale Enrico Amante, l'avv. Roberto Baldoni per Antonio Zitti, nessuno è comparso per Francesco Amici.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato in data 12 settembre 2022, la Procura regionale ha esposto che si sarebbe verificato un danno erariale a seguito dell'illegittimo esborso di un finanziamento, concesso ad AS Costruzioni S.r.l. ai sensi dell'art. 8, primo comma, della legge regionale Umbria 28 novembre 2003, n. 23 tramite il Comune di Narni, per la ristrutturazione di un edificio di tre piani ubicato in Piazza XIII Giugno di quella città, in modo da ricavarne otto unità abitative da destinarsi all'edilizia residenziale sociale (E.R.S.), con vendita ad un prezzo calmierato a soggetti in possesso dei requisiti legali.

Il finanziamento, inizialmente autorizzato per € 300.000,00 (con D.G.R. n. 1076 del 27 luglio 2009), è stato erogato limitatamente ad € 210.000,00. A tale importo è stata circoscritta la richiesta risarcitoria, motivata dal fatto che l'intervento edilizio 'PUC 2' Narni- R14 è stato:

- avviato il 18 novembre 2011 in difetto della prescritta

autorizzazione ai fini antisismici *ex* art. 94 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (acquisita solo il 7 marzo 2017 in sanatoria);

- realizzato con rilevante incremento dei volumi e delle superfici, in difformità dai titoli abilitativi (permesso di costruire n. 21507 del 29 agosto 2011);

- ultimato in violazione del vincolo paesaggistico [di cui al D.M. del 5 giugno1956, al quale il compendio immobiliare era soggetto, in quanto ubicato nel centro storico di Narni (autorizzazione paesaggistica n. 391 del 9 maggio 2011, seguita del diniego di sanatoria paesaggistica del 18 maggio 2018)].

Per gli insanabili abusi, realizzati dalla società privata, all'epoca legalmente rappresentata dal convenuto Francesco Amici e non tempestivamente sanzionati dal competente Ufficio comunale diretto dal convenuto Antonio Zitti, la demolizione dell'edificio è stata ordinata soltanto nel 2018 (ordinanza di demolizione e messa in pristino del 7 agosto 2018 n. 152).

A quest'ultimo, in particolare, nella qualità di dirigente dell'Area gestione e organizzazione del territorio del Comune di Narni, che ha liquidato i contributi per € 210.000,00 (€ 90.000,00 con determinazione n. 22 del 5 aprile 2012 ed € 120.000,00 con determinazione del 2014), è stato contestato di aver tardato ad esercitare i poteri vincolati di natura cautelare e repressiva, una volta accertati gli abusi edilizi e paesaggistici, nonché di aver accettato da AS COSTRUZIONI S.r.l. due polizze

fideiussorie che si erano rivelate irregolari e insufficienti, in quanto rilasciate:

1) tardivamente il 5 maggio 2015 e il 30 maggio 2016, ossia dopo l'erogazione degli acconti da parte dell'ente pubblico;

2) da Confideuropa S.C.p.A., ente non autorizzato a garantire ditte private, ma soltanto le imprese associate (tanto che è stata cancellata dal registro dalla Banca d'Italia e coinvolta in vicende penali per l'esercizio abusivo dell'attività).

Nonostante nella relazione tecnico illustrativa prodotta dalla società privata il 22 giugno 2015 fossero evidenziati gli abusi edilizi e paesaggistici (concretatisi in un aumento di altezza del fabbricato conseguente a una sopraelevazione della quota dei pavimenti di ciascun piano di 20–25 cm, con incrementi non autorizzati di cubatura, insanabili per legge, stante l'inderogabile vincolo paesaggistico), secondo la Procura regionale il Comune di Narni non è intervenuto in modo adeguato e tempestivo. L'architetto Zitti, infatti, inizialmente si era limitato a chiedere soltanto chiarimenti (sia il 10 marzo 2015, sia il 20 maggio 2015) e poi aveva atteso quasi due anni sia per sospendere i lavori (ordinanza 31 gennaio 2017 n.12), sia per ordinare la messa in pristino ai sensi dell'art. 31 T.U.E. (ordinanza 7 agosto 2018 n. 152) ed aveva concesso più volte la proroga del permesso di costruire, sino al 18 novembre 2019.

2. In relazione ai medesimi fatti:

a) il convenuto Amici è stato rinviato a giudizio penale con

decreto del 23 ottobre 2018 per il reato *ex* art. 44, lett. b) e c), del D.P.R. n. 380 del 2001, per aver realizzato 'opere edilizie abusive, in violazione del permesso di costruire e della autorizzazione paesaggistica, consistenti nell'incremento delle altezze dei volumi in misura superiori a quella consentita' e, con sentenza n. 806 del 2020, il Tribunale di Terni ha dichiarato il non luogo a procedere, per intervenuta prescrizione dei reati.

b) il convenuto Zitti è stato incriminato dell'ipotesi di reato *ex* artt. 323 e 328 c.p. per i ritardi occorsi nella definizione dell'iter sanzionatorio, ma il G.I.P. del Tribunale di Terni ha archiviato l'accusa (con decreto del 25 luglio 2018) per mancata prova dell'elemento soggettivo, nonostante 'evidenti ritardi nella definizione del procedimento'.

Senza esito sono rimasti i tentativi di recupero dei contributi erogati da parte del Comune, con ingiunzioni tardivamente emanate dall'Arch. Zitti nei confronti della AS Costruzioni S.r.l. di capitale limitato ad € 10.000,00 e della Confideuropa S.C.p.A., peraltro cancellata dal registro delle società autorizzate a prestare garanzie, anche considerato che le polizze erano da tempo scadute. Il credito vantato dal Comune di Narni è rimasto, in definitiva, insoluto e pari agli importi di finanziamento riconosciuti in acconto (€ 210.000,00), oltre agli interessi maturati, per complessivi € 227.605,85; per tale importo è stata esercitata l'azione di responsabilità.

3. L'istruttoria contabile è stata avviata a seguito di un esposto presentato il 26 giugno 2018 da un consigliere di minoranza.

L'Ufficio requirente, preso atto dell'inerzia dei convenuti, che non hanno presentato deduzioni, né chiesto di essere sentiti, ha ritenuto, all'esito della istruttoria, sussistenti e provati tutti gli elementi costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa a loro carico, per le condotte dolose che sono state oggetto anche dei ricordati procedimenti penali; l'atto di citazione è stato ritualmente notificato in data 4 ottobre 2022 a Zitti e il 21 ottobre 2022 ad Amici.

4. La Procura ha evidenziato che il titolare dell'impresa Amici è stato l'autore materiale degli abusi insanabili che hanno reso l'immobile destinato alla demolizione e il dipendente comunale Zitti, nonostante fossero già emersi dalla relazione tecnico illustrativa presentata dalla società il 22 giugno 2015 notevoli incrementi di cubatura e di altezza in tutti i piani, insuscettibili di sanatoria, ha tardato nell'adottare i dovuti provvedimenti ed ha accettato garanzie inidonee, contribuendo al depauperamento dell'ente e, per di più, ha omesso di denunciare il danno, una volta conclamatosi, in attuazione dell'art. 1, terzo comma, legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La Procura regionale ha pertanto concluso chiedendo la condanna dei convenuti, per i fatti dedotti in premessa, al risarcimento in favore del Comune di Narni, nella misura di € 227.605,85, a titolo di dolo in via solidale e per l'intero o, in

subordine, la condanna di Francesco Amici a titolo di dolo e di Antonio Zitti in via sussidiaria a titolo di colpa grave, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali dal deposito della sentenza sino al saldo ed alle spese del giudizio.

5. Il convenuto Antonio Zitti si è costituito ed ha ricostruito tutto l'*iter* procedimentale di concessione dei contributi nel dettaglio. Ha dedotto che l'edificio di Piazza XIII Giugno è inglobato nel fitto tessuto edilizio del centro storico e che gli interventi abusivi hanno riguardato una parte 'retro-sommitale' non percepibile dal piano strada, sicché la misurazione esatta della modifica delle quote del nuovo tetto e della sua altezza non è stata agevole, tenuto conto delle tolleranze ammesse dalla legge dopo il sisma e legittimanti una maggiore altezza rispetto al passato. Ha evidenziato di aver revocato il contributo in data 26 dicembre 2016, non appena scaduto invano il termine fissato dalla regione per la rendicontazione dei lavori finanziati (termine più volte prorogato sino al 30 giugno 2016) e che la tempistica è dipesa anche dagli straordinari eventi sismici dell'agosto 2016, che avevano notevolmente incrementato il lavoro degli uffici tecnici dell'urbanistica e dei lavori pubblici. Ha sottolineato che i tempi per l'adozione dell'ordine di demolizione sono stati rallentati dall'attesa dell'esito del procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica, avviato dal privato per ottenere la sanatoria

edilizia dell'opera a prescindere dalla revoca del finanziamento. Ha negato di aver erogato gli acconti del contributo prima del rilascio delle garanzie fideiussorie e, a tal fine, ha chiarito i vari passaggi di concessione delle garanzie, fornite dalla Banca Popolare di Spoleto prima che da Confideuropa, le cui fideiussioni dovevano essere ritenute comunque formalmente regolari, essendo quest'ultima regolarmente iscritta nell'elenco generale degli intermediari operanti nel settore finanziario *ex* art. 106 e seguenti del d. lgs. n. 385 del 1993 e di aver, comunque, debitamente notificato alla Confideuropa ingiunzioni fiscali e iscrizioni ipotecarie.

Ha chiarito che l'inizio dei lavori è stato regolarmente munito di autorizzazione sismica (n. 432 dell'11 luglio 2011) mentre quella rilasciata nel 2017 dalla Regione - divenuta nel frattempo competente - è intervenuta per i lavori successivi, la cui sanatoria è stata, tuttavia, preclusa dall'esito negativo della pratica paesaggistica. Ha dedotto che non sussiste omissione di denuncia alla Procura ai sensi dell'art. 1, terzo comma, della legge n. 20 del 1994, poiché non è ancora maturata la prescrizione del diritto al risarcimento a causa della omissione. Ha contestato l'attualità del danno, considerata la tempestiva revoca per fatti sopravvenuti del contributo in origine concesso legittimamente e la sussistenza dell'elemento soggettivo, negando di aver usato un *favor* nei confronti del privato ed ha affermato l'irrilevanza, ai fini del danno, di ogni presunto

ritardo negli adempimenti relativi ai provvedimenti sanzionatori edilizi.

6. Francesco Amici non si è costituito a mezzo di difensore e con rituale memoria, ma ha inviato, peraltro soltanto alla Procura regionale, un messaggio di posta elettronica certificata in data 24 gennaio 2023, nel quale ha svolto considerazioni difensive in via di mero fatto.

7. All'udienza del 15 febbraio 2023, il rappresentante della Procura regionale si è riportato alle conclusioni di cui all'atto scritto, deducendo l'inammissibilità della irrituale costituzione del convenuto Francesco Amici e chiedendo la condanna al risarcimento del danno erariale ripartito in proporzione della responsabilità dei convenuti, oltre alla rivalutazione secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo ed alle spese di giudizio.

Il difensore del convenuto Antonio Zitti si è riportato alle conclusioni già rassegnate, chiedendo il rigetto della domanda.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare di rito, sussiste la giurisdizione contabile anche nei confronti del convenuto Francesco Amici, soggetto privato che ha operato in sinergia col dipendente pubblico Antonio Zitti, poiché la fattispecie è stata prospettata come uso fuorviato dei contributi pubblici erogati per ragioni di pubblica utilità (nel caso in esame incentivo dell'edilizia residenziale

pubblica) e non rileva la natura pubblica o privata del soggetto percettore dei fondi.

Si tratta infatti di finanziamenti che, per la connotazione spiccatamente pubblicistica del danaro investito, sono di regola volti a realizzare finalità di interesse pubblico, sulla base di un programma specifico, fissato dall'ente finanziatore e accettato dal privato percettore, con un accordo che vale ad instaurare un rapporto di servizio di fatto tra il soggetto privato e la pubblica amministrazione, che radica senz'altro la giurisdizione contabile *in ragione dell'obbligo, per il soggetto esterno inserito nell'iter procedimentale dell'attività amministrativa, di svolgerla secondo i fini pubblici cui il finanziamento è preordinato* (cfr. C. Conti, Sez. II, 6 febbraio 2020 n. 23), tanto che la relativa erogazione soggiace a controlli non soltanto 'a campione'.

Il privato beneficiario, vincolato alla realizzazione dell'obiettivo approvato e finanziato, secondo un determinato e specifico programma, nell'ambito di un rapporto di servizio non organico, ma funzionale, assume quindi il ruolo di *compartecipe…dell'attività del soggetto pubblico erogatore del contributo finalizzato alla realizzazione del pubblico interesse* (cfr. Cass., SS.UU., n. 21297/2017; conformi Cass., SS.UU. n. 18991/2017, n. 30526/2019, n. 111/2020, n. 6161/2020, n. 19086/2020), per il semplice fatto di essersi inserito nell'*iter* procedimentale amministrativo di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del

danno erariale (Cass., SS.UU., n. 24858/2019). Pertanto, qualora il soggetto privato cui siano erogati fondi pubblici di tale tipologia, adotti poi scelte che compromettano la realizzazione del programma imposto dalla pubblica amministrazione (cui egli è chiamato a partecipare come esecutore, in virtù dell'atto di concessione del contributo) e determinino uno sviamento delle risorse pubbliche dalle finalità perseguite, ne deriva un danno erariale che vale a radicare la giurisdizione della Corte.

2. Nella fattispecie, trattasi di contributo riconosciuto dall'art. 8 della legge regionale Umbria 28 novembre 2003, n. 23 per finalità di edilizia residenziale pubblica sociale.

Col bando di gara approvato con la D.G.R. n. 351/2008 ('Approvazione bando di gara per la realizzazione dei Programmi Urbani Complessi 2' (PUC2) è stato stipulato in data 11 dicembre 2009 un 'Accordo di programma' tra la regione ed il Comune di Narni e la fase attuativa dei progetti approvati è stata demandata all'ente locale, che ha poi provveduto a concedere e liquidare i contributi ai soggetti privati realizzatori degli interventi.

Nella specie il contributo, originariamente concesso per € 300.000,00 alla proprietaria dell'immobile AS Costruzioni S.r.l. è stato effettivamente erogato nel limitato importo di € 210.000,00, ripartito in due stati di avanzamento (€ 90.000,00 ed € 120.000,00, rispettivamente, trenta e quaranta per cento dei lavori).

3. La Procura regionale ha contestato al privato di essere stato l'autore materiale degli abusi insanabili che hanno reso l'immobile destinato alla demolizione e al dipendente comunale di aver tardato (nonostante dalla relazione tecnico illustrativa prodotta dal privato il 22 giugno 2015 già emergessero i notevoli incrementi di cubatura ed altezza in tutti i piani, insuscettibili di sanatoria), nell'adozione dei dovuti provvedimenti, di aver esposto il comune a rischi per aver accettato garanzie inidonee, nonché di aver omesso di denunciare il danno (*ex* art. 1, terzo comma della legge n. 20 del 1994).

4. È un dato di fatto che la realizzazione dell'opera sia avvenuta in totale difformità dai titoli abilitativi edilizi e paesaggistici, con abusi commessi dal privato, per i quali il competente ufficio comunale ha disposto con tempistica dilazionata la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi *ex* art. 167, quarto comma, del d. lgs. n. 42/2004.

Ad ogni buon conto, il mancato recupero ad oggi del contributo, ove pure fosse considerato fonte di danno immediatamente risarcibile, non si potrebbe imputare, sotto tale profilo delle tempistiche, ad un ritardo doloso del convenuto Antonio Zitti, considerato che, nonostante il terremoto del settembre 2016, egli aveva comunicato - con nota prot. 38521 del 5 ottobre 2016, trasmessa anche alla Regione Umbria – l'avvenuta decadenza dal contributo e, con determina n. 54 del 26 dicembre 2016, aveva disposto la revoca del contributo in

confronto di AS Costruzioni S.r.l., avviandone anche il recupero.

Non rilevano in questa sede le tempistiche contestate in relazione al procedimento sanzionatorio di carattere edilizio, nel quale il dipendente, sospesi i lavori con l'ordinanza n. 12 del 31 luglio 2017, ha logicamente atteso l'esito del procedimento di verifica della compatibilità paesaggistica, in quanto propedeutico all'eventuale sanatoria edilizia delle opere abusive (negativamente conclusosi con nota del 18 maggio 2018 n. 13437), per emanare l'ordinanza n. 152 del 7 agosto 2018, anche considerato il rischio che un'ordinanza di demolizione affrettata avrebbe potuto precludere il raggiungimento dello scopo del contributo, esponendo il comune a richieste risarcitorie da parte del beneficiario privato, qualora poi il bene fosse risultato sanabile.

5. La Procura regionale sostiene che, in ragione della avvenuta realizzazione di due appartamenti al posto del sottotetto all'ultimo piano con un incremento del numero di unità immobiliari e un incremento dell'altezza oltre i limiti consentiti, siano stati vanificati il programma e le finalità per le quali era stato concesso il finanziamento.

6. Tale profilo non consente tuttavia la dimostrazione della concretezza e dell'attualità del danno, in quanto, innanzitutto, a seguito dell'inottemperanza del privato all'ordine di demolizione emanato dal convenuto Zitti, il compendio

immobiliare è stato acquisito al patrimonio comunale disponibile (con determinazione 18 agosto 2020 n. 39).

La Procura stessa ha richiamato la delibera del consiglio comunale 29 dicembre 2022 n. 83, e dunque successiva alla citazione, con cui il comune aveva avviato un procedimento finalizzato al recupero dell'immobile acquisito, dichiarando la permanenza dell'interesse pubblico alla conservazione del bene, previo ripristino della sua conformità edilizia e paesaggistica, attraverso la messa a bando dell'affidamento dei lavori con oneri a carico di terzi.

Stante la avvenuta acquisizione del bene al patrimonio comunale e quanto deliberato per sanarlo, il danno relativo al mancato recupero del finanziamento (che è valso comunque a ristrutturare l'immobile in modo da ricavarne appartamenti), potrà dirsi eventualmente perfezionato soltanto nel momento in cui divenga impossibile la regolarizzazione dell'immobile e ne risulti, al contempo, definitivamente precluso ogni utilizzo per finalità di edilizia residenziale pubblica.

7. Vero è che lo scopo della contribuzione (locare o vendere a giovani coppie con basso reddito, rispettivamente, a canone o a prezzo commerciale agevolato) non risulta attuato nel termine del 30 giugno 2016, ma l'ente ha pur sempre acquisito il bene al suo patrimonio ed ha deliberato espressamente (v. delibera C.C. 29 dicembre 2022 n. 83), avvalendosi di quanto consentito, per evitare la demolizione, dall'art. 31, quinto

comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché dall'art. 143, ottavo comma, della legge regionale n. 1 del 2015, di avere ancora un interesse pubblico alla conservazione dell'edificio (che sarebbe suscettibile verosimilmente anche di altri usi pubblici), del quale, stante l'ubicazione in pieno centro storico, è possibile sostenere il carattere abusivo, da sanare con un abbassamento delle mura perimetrali e rifacimento del tetto che eviti la demolizione), ma non l'assenza totale di valore (zero), come sostenuto dall'organo requirente.

8. In conclusione, la domanda è infondata e deve essere rigettata.

9. In favore del convenuto costituitosi, devono essere corrisposti gli oneri difensivi, nella misura complessiva di € 1.500, in applicazione del principio della soccombenza (art. 31, quarto comma, c.g.c.).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 13532 del registro di segreteria, promosso ad istanza della Procura regionale della Corte dei conti, rigetta la domanda.

Liquida in favore del convenuto Antonio Zitti gli oneri difensivi, nella misura complessiva di € 1.500.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023.

Il Consigliere estensore	Il Presidente
Rosalba Di Giulio	Piero Carlo Floreani
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 5 marzo 2024.

Il Direttore della Segreteria

Elena Errico

(firmato digitalmente)