

CORTE DEI CONTI PUGLIA

SENTENZA 2 NOVEMBRE 2018, N. 727

DATA UDIENZA 27 SETTEMBRE 2018

INTEGRALE

ENTI LOCALI - COMUNE - RESPONSABILE DELL'UFFICIO TECNICO - MANCATO  
AGGIORNAMENTO DEI VALORI CONNESSI ALLA DETERMINAZIONE DEL COSTO DI  
COSTRUZIONE PER IL RILASCIO DI PERMESSI DI COSTRUIRE DI FABBRICATI RESIDENZIALI -  
DANNO ERARIALE

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Daddabbo Pasquale Presidente f.f. relatore

Dott.ssa Quarato Maria Nicoletta Consigliere

Dott. Iacubino Marcello Consigliere

nella camera di consiglio del 27 settembre 2018, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 34205 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Puglia nei confronti del sig. Ri. Lu., (C.F.: (omissis)) nato il (omissis) a Lecce ed ivi residente alla via (omissis).

Visto l'atto di citazione del 11.4.2018, depositato il giorno 12.4.2018 presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale.

Esaminati gli atti ed i documenti tutti della causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 27 settembre 2018, con l'assistenza del segretario, dott. Pasquale Arbore, il relatore - Consigliere dott. Pasquale Daddabbo, ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale, dott. Carlo Picuno; non comparso il convenuto.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 12.4.2018, la Procura regionale ha rappresentato che a seguito di attività istruttoria, esperita dal Comando Nucleo PT della Guardia di Finanza di Lecce in relazione al mancato aggiornamento dei valori connessi alla determinazione del costo di costruzione per il rilascio di permessi di costruire di fabbricati residenziali, di cui all'art. 16 del DPR 380/2001, è emerso che il Comune di (omissis) del Capo, con la Delibera di Consiglio Comunale n. 13 del 15.02.2007, definiva il Costo base di costruzione in € 594,00/mq, aliquota, peraltro, già prevista sin dal 2007 dalla Regione Puglia e che tale valore non veniva aggiornato per gli anni successivi sino al 2011.

A seguito di istruttoria formulata al fine di acquisire dal Comune la quantificazione dell'ammontare complessivo delle somme che lo stesso Ente locale non ha introitato a causa del mancato aggiornamento del valore del costo di costruzione per le annualità dal 2007 al 2011, il Segretario Generale non aveva fornito elementi utili sicchè, da quanto accertato dalla Guardia di Finanza, il comune aveva riscosso minori entrate nel quadriennio 2008-2011 pari a complessivi €. 46.034,53.

Il requirente contabile ha allegato che in base a tali risultanze istruttorie ha notificato l'invito a dedurre al sig. Ri. Lu. nella qualità di responsabile p.t. del settore tecnico preposto ad adottare gli atti di gestione per l'adeguamento dei costi di costruzione.

Nell'allegare che l'intimato non ha fornito alcuna deduzione difensiva, il requirente contabile ha sostenuto che la responsabilità per la descritta fattispecie dannosa di natura omissiva è riconducibile in capo al predetto responsabile del settore tecnico del Comune di (omissis) del Capo evidenziando che a costui erano assegnate sia tutte le attività gestorie dell'area di competenza sia l'istruzione delle deliberazioni di Giunta e di Consiglio.

Ha aggiunto che l'adeguamento del costo di costruzione ai parametri previsti dalla legge regionale - trattandosi di tipico compito gestionale vincolato ed automatico - avrebbe dovuto essere applicato autonomamente dagli uffici amministrativi e, quindi, dal convenuto.

Il requirente contabile ha poi dedotto che anche qualora dovesse ritenersi che la competenza in ordine a tale adempimento fosse attribuibile al Consiglio comunale è evidente che ogni iniziativa diretta a proporre all'Organo di Governo dell'Ente comunale l'adozione dei provvedimenti necessari a far conseguire maggiori entrate a favore del Comune - in aderenza alle citate disposizioni normative di chiara ed inequivocabile interpretazione - fosse da intestare al convenuto, nella sua qualità di "responsabile del servizio tecnico" negli anni in contestazione - dotato, peraltro, del bagaglio di conoscenze tecnico-giuridiche ed informato sulla situazione di fatto riguardante lo stato delle costruzioni nello specifico Settore del Comune di (omissis) del Capo.

Ha quindi sostenuto che l'inerzia serbata dall'arch. Ricciardi, nella qualità di Responsabile pro-tempore del settore Tecnico dall'1.1.2007 al 15.5.2011, circa l'automatico adeguamento del costo di costruzione agli indici ISTAT ovvero, in subordine, la mancata formulazione all'Organo consiliare della proposta di adozione di atto deliberativo per l'approvazione degli aggiornamenti dei predetti valori configura un'ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile a titolo di colpa grave.

In base a tali contestazioni la Procura regionale ha chiesto la condanna del convenuto al risarcimento del danno nei confronti del Comune di (omissis) del Capo, pari ad €. 46.034,53.

All'udienza di discussione del 27.9.2018, non costituito né comparso il convenuto, il PM di udienza si è riportato all'atto scritto ed ha chiesto l'accoglimento della domanda risarcitoria.

Il giudizio, all'esito della discussione, è stato trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente occorre dare atto che la mancata costituzione in giudizio del convenuto non dipende da irregolarità della notifica dell'atto di citazione: tale atto, infatti, risulta regolarmente notificato attraverso il procedimento previsto dall'art. 140 cpc, come attestato dall'Ufficiale Giudiziario in data 8.5.2018.

2. In relazione alla mancata applicazione nel Comune di (omissis) del Capo, per gli anni 2008-2011, del corretto valore del costo di costruzione, da utilizzare per la quantificazione del contributo finanziario a carico dei privati in sede di rilascio dei permessi di costruire, la Procura regionale, ritenendo gravemente colposa la condotta del Responsabile pro tempore del Servizio Tecnico Comunale, arch. Ri. Lu., lo ha convenuto in giudizio contestandogli il danno di €. 46.034,53, riferito ai titoli abilitativi emessi nelle suddette annualità fino al 30.6.2011.

2. Prima di esaminare le questioni di merito, ai fini di una più agevole comprensione dei motivi della decisione, si impone una breve ricostruzione, anche storica, del quadro normativo di riferimento.

Tralasciando la più risalente normativa, l'art. 3 della L. 28/01/1977, n. 10 prevedeva che la concessione edilizia comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. La predetta legge stabiliva, poi, le norme concernenti la determinazione del costo di costruzione.

La legge n. 10/1977 è stata, poi, abrogata ma le disposizioni della stessa sono state recepite dal D.P.R. 06/06/2001, n. 380 che, entrato in vigore dal 30 giugno 2003, a sua volta, con l'art. 16 ha stabilito che "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione", secondo le modalità ivi indicate.

Per ciò che concerne il costo di costruzione tale articolo del DPR 380/2001 ha confermato, inoltre, quanto già previsto dall'art. 11 della legge 10/1977 ossia che la quota di contributo relativa a tale costo, "determinata all'atto del rilascio, è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione" (comma 3). La norma ha, poi, confermato quanto già previsto dall'art. 6 della legge Bucalossi stabilendo che "Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457", 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)" ed ancora che "Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione" (comma 9).

In riferimento a tale ultima competenza deve evidenziarsi che la Regione Puglia con l'art. 36 della legge regionale n. 6 del 12.2.1979, non più modificato, ha stabilito che il contributo

affidente il costo di costruzione, di cui all'art. 6 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nei Comuni della Puglia viene fissato nella misura del 5% del costo di costruzione stesso.

La Regione Puglia, poi, con l'art. 2 della L.R. 01/02/2007, n. 1, intitolato Determinazione del costo di costruzione decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ha emanato altre disposizioni normative nell'ambito dell'ulteriore competenza demandata alle regioni, stabilendo quanto segue:

“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'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale), con Delib.G.R. 4 aprile 2006, n. 449 (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” (comma 1).

“I comuni hanno facoltà di applicare al costo base per l'edilizia agevolata, come determinato al comma 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” (comma 2).

“In assenza di apposite deliberazioni della Giunta regionale che provvedano ad adeguare il costo di costruzione, il costo medesimo, così come determinato dalla presente legge, è adeguato annualmente dai comuni in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)” (comma 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” (comma 4).

4. Alla luce del riportato quadro normativo di riferimento occorre ora esaminare la vicenda all'odierno esame al fine di verificare la sussistenza degli elementi della responsabilità amministrativa contestata al convenuto.

In punto di fatto deve precisarsi che il Comune di (omissis) del Capo, con delibera di Consiglio Comunale n. 13 del 15.2.2007, stabiliva di approvare la relazione predisposta dall'Ufficio tecnico Comunale, nella persona del responsabile arch. Ricciardi, odierno convenuto, contenente le nuove misure degli oneri concessori per la realizzazione di interventi edilizi sul territorio; relazione che con riferimento al costo di costruzione indicava quello base di €/mq 594 previsto dalla legge Regione Puglia n. 1/2007.

4.a Successivamente presso il Comune di (omissis) del Capo, nel periodo dal 2008 al 2011, non sono stati per niente applicati gli aggiornamenti annuali come previsto sia dal DPR 380/2001 che dalla stessa L.R. Puglia n. 1/2007.

I minori introiti per il predetto Comune, derivanti dal mancato aggiornamento del costo di costruzione (nel periodo 2008- giugno 2011), oggetto di richiesta risarcitoria della Procura regionale, sono stati individuati in €. 46.034,53, secondo la quantificazione effettuata dalla Guardia di finanza in sede di indagini istruttorie; tale quantificazione non è stata contestata dal Ricciardi né in sede di invito a dedurre né nel corso del presente giudizio avendo costui omesso di esercitare alcun atto defensionale.

4.b Il minore introito per il Comune di (omissis) del Capo, così definitivamente quantificato dalla Procura regionale, costituisce danno finanziario che è divenuto certo ed attuale sin dalla data del rilascio dei permessi di costruire.

La giurisprudenza del giudice amministrativo, oltre ad aver chiarito che il costo di costruzione ha natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario, e trova la sua ragione sul piano eziologico nel surplus di opere di urbanizzazione che l'amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio (cfr. da ultimo Cons. Stato Adunanza plenaria, sent. n. 24 del 7 dicembre 2016), ha sottolineato che l'obbligazione di corrispondere il contributo nasce nel momento in cui viene rilasciato il titolo ed è a tale momento che occorre aver riguardo per la determinazione dell'entità del contributo stesso (Cons. St., sez. IV, 30 novembre 2015, n. 5412, ma v. anche Cons. St., sez. V, 13 giugno 2003, n. 3332).

Il danno erariale, di conseguenza, si concretizza e diviene attuale al momento del rilascio del permesso di costruire perché in quel momento deve essere correttamente liquidato il contributo.

La circostanza che il Comune, secondo il recente orientamento del giudice amministrativo (C.d.S. Ad. Pl. Sent. n. 12/2018), sia tenuto a recuperare nei confronti dei destinatari dei titoli edilizi la parte di contributo non richiesta originariamente non rileva ai fini dell'attualità del

danno erariale. L'azione di recupero incide, invero, solo per l'eventuale eliminazione delle conseguenze della condotta posta in essere dal soggetto tenuto a quantificare in misura esatta il contributo per costo di costruzione, già lesive delle finanze comunali.

La stessa sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 12/2018), che riconosce al rapporto tra amministrazione locale e soggetto richiedente il titolo edilizio natura paritetica sotto il profilo del pagamento degli oneri concessori dovuti e che ammette, quindi, la possibilità di chiedere l'integrazione del contributo nel termine prescrizionale ordinario, presuppone, infatti, che la quantificazione effettuata originariamente dal Comune sia stata erronea.

Ebbene, sotto il profilo amministrativo-contabile, il danno erariale è già attuale e concreto al momento dell'erronea quantificazione del contributo al momento del rilascio del permesso di costruire.

5. Assodata, quindi, la sussistenza del danno erariale con i caratteri della concretezza ed attualità, reputa il Collegio che tale danno dipenda essenzialmente dal fatto che nel periodo gennaio 2008 - giugno 2011 sono stati rilasciati titoli edilizi a fronte di un contributo di concessione calcolato, per ciò che concerne la quota afferente al costo di costruzione, secondo un valore base al metro quadrato di €. 594,00 stabilito dalla Regione con la legge n. 1/2007 per l'anno 2007 senza tener conto del valore base superiore derivante dall'adeguamento annuale alle variazioni accertate dall'ISTAT, come prescritto dalla legislazione nazionale e regionale e come anche fissato puntualmente da alcune deliberazioni di Giunta regionale (n. 2268/2008, n. 2081/2009 e n. 766/2010).

La Procura regionale ha addebitato la posta di danno al convenuto, arch. Ricciardi, responsabile del Servizio tecnico del Comune di (omissis) del Capo nel predetto periodo evidenziando che l'adeguamento del costo di costruzione ai parametri previsti dalla legge regionale - trattandosi di tipico compito gestionale vincolato ed automatico - avrebbe dovuto essere applicato autonomamente da questi, e che in ogni caso, qualora dovesse ritenersi che la competenza in ordine a tale adempimento fosse attribuibile al Consiglio comunale, a costui era parimenti demandata l'iniziativa tesa a proporre all'Organo di Governo dell'Ente comunale l'adozione dei provvedimenti necessari a far conseguire maggiori entrate a favore del Comune.

Reputa il Collegio che il danno di che trattasi sia effettivamente addebitabile alla condotta gravemente colposa del convenuto.

La responsabilità della corretta quantificazione degli oneri concessori è pacificamente imputabile al funzionario preposto all'Ufficio comunale competente al rilascio dei titoli edilizi.

È evidente, quindi, che il convenuto per tutto il lungo arco temporale di che trattasi doveva applicare il corretto valore base del costo di costruzione per la quantificazione del contributo concessorio, o aggiornando quello di €. 594 in base alle variazioni accertate dall'ISTAT, ovvero per gli anni 2009 e 2010 facendo riferimento al costo base fissato direttamente dalle citate deliberazioni della Giunta regionale.

Senonché il convenuto ha continuato a rilasciare permessi di costruire quantificando gli oneri concessori sulla base del valore del costo di costruzione nella minore misura di €. 594 mq.

La continuata e reiterata applicazione di tale valore del costo di costruzione, ad avviso del Collegio, denota un comportamento, da un lato, di eccessiva trascuratezza nell'adempimento dei compiti connessi alle attribuzioni del settore cui è stato preposto e dall'altra una grave inosservanza della disciplina della materia che prevedeva la immediata ed automatica applicazione dei valori stabiliti dalla Regione o rivenienti dalle variazioni accertate dall'ISTAT.

6. il sig. Ricciardi deve essere, quindi, condannato al risarcimento del danno pari ad €. 46.034,53.

Naturalmente in sede di esecuzione della presente decisione l'amministrazione comunale dovrà tener conto degli eventuali recuperi effettuati, a carico dei richiedenti i titoli edilizi, non dimostrati nel corso del presente giudizio.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 34205 del registro di segreteria,

CONDANNA

il convenuto Ri. Lu. al pagamento, in favore del Comune di (omissis) del Capo, della somma di €. 46.034,53. (euro quarantaseimilatrentaquattro/53).

Condanna il convenuto al pagamento delle spese di giustizia che, sino al deposito di questa sentenza, si liquidano in € 169,42.



Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 27 settembre 2018.

Presidente f.f. relatore

f.to Pasquale Daddabbo

Depositata in segreteria il 02/11/2018

Il Funzionario

(f.to Dott. Francesco Gisotti)