

Corte dei conti – Sezione giurisdizionale regionale dell’Umbria

Abstract:

1) Le regole della responsabilità amministrativo-contabile non consentono al funzionario che ha adottato un dannoso provvedimento esonerativo di pagamento di tributo di procedere, d’ufficio, alla revisione del provvedimento stesso, confermandolo per una fattispecie esonerativa diversa da quella chiesta dal privato e mai invocata, nemmeno nel procedimento di revisione, dal privato medesimo.

2) Ai fini della corretta applicazione delle regole sull’attualità della *deminutio patrimonii*, le ipotesi di danno da mancata entrata, deliberata e dovuta, non vanno confuse con quelle, alquanto diverse, di illegittimo esonero del pagamento dell’entrata stessa.

Sentenza n. 60/2016 - 29 agosto 2016: Pres. Canale – Est. Longavita P.M. Giuseppone Pr/c. Xxxxx.

Svolgimento del processo

1) – Con atto di citazione depositato l’11/6/2015, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il dott. Marco Xxxxx, Responsabile della Struttura *SUAP (Sportello Unico Attività Produttive)* del Comune di Xxxxx, per ivi sentirlo condannare al pagamento della somma di € 830.265,85, a favore del Comune stesso (oltre interessi, rivalutazione e spese di giudizio, quest’ultime a favore dello Stato), corrispondente all’omesso pagamento del contributo di costruzione, dovuto per la realizzazione di una residenza per anziani nel predetto Comune, località *Collerolletta*, ex “autorizzazione unica” n. 099, rilasciata il 22/3/2006 (€ 817.076,99) e successiva autorizzazione n. 268 dell’8/7/2010, per opere di “completamento” (€ 13.188,86).

1.1) – L’atto introduttivo della causa, in fatto, ha precisato che:

a) in data 20/11/2005, la Diocesi di Xxxxx-Xxxxx-Xxxxx ha stipulato un contratto preliminare di vendita di un terreno sito in Xxxxx, località *Collerolletta*, con *ISAD srl*, con l’ “autorizzazione a costruire una struttura sanitaria per anziani”;

b) in data 18/3/2005, la predetta società ha conferito l’incarico di progettazione all’arch. Bruno Manciucca, mentre la Diocesi ha chiesto l’ “autorizzazione unica” a titolo gratuito, ex art. 26, comma 1, lettera c), della l. r. n.1/2004 (primo periodo), che è stata concessa il 22/3/2006, in quanto si è ritenuto che l’opera rientrasse tra quelle di “interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti” (v. pag. 2);

c) successivamente al rilascio dell’autorizzazione, *ISAD* ha stipulato l’appalto dei lavori (in data 13/4/2006) con la ditta De Angelis Costruzioni, mentre il dott. Brescia, “delegato della Diocesi, ha presentato al Comune di Xxxxx la comunicazione di inizio lavori, in data 19/7/2006”;

d) in data 19/12/2006 è stato formalizzato l’acquisto del terreno tra la Diocesi e *ISAD*; a seguito di tale acquisto, il direttore dei lavori (arch. Manciucca) ha segnalato al C.d.A. di *ISAD* la necessità di pagare gli oneri edificatori, in ragione di tale acquisto (v. pagg. 2-3);

e) nel verbale del 24/9/2008, il C. d. A. di *ISAD*, "pienamente a conoscenza della situazione, [ha tuttavia] manifestato l'intenzione di non voler pagare, evitando di chiedere al Comune la voltura della originaria autorizzazione n.099/ 2006" (v. pag. 3);

f) in data 30/1/2010 è stata firmata una scrittura privata di locazione tra *ISAD* e *AIDAS soc. coop.* (socio unico della predetta società), "doppiata da una ulteriore scrittura privata in data 16/7/2010", nella quale è stato precisato che "i lavori erano ancora in corso e sarebbero rimasti a carico di *ISAD srl*";

g) in data 18/3/2010 il legale rappresentate della predetta società ha dato il consenso alla voltura dell'autorizzazione n.099/2006 a favore della cooperativa *AIDAS*;

h) la cooperativa ha quindi chiesto al Comune la voltura della menzionata autorizzazione, in base alle disposizioni dell' "allegato 1, punto 9, del regolamento edilizio del Comune di Xxxxx, approvato con deliberazione consiliare n.324/2008", facendo presente di essere socio di *ISAD* (v. pag. 4);

i) la richiesta di voltura è stata assentita dal Comune con "presa d'atto" del 20/4/2010, a firma dell'odierno convenuto, così che la cooperativa subentrata nella più volte menzionata autorizzazione n. 099/2006, rilasciata alla Diocesi di Xxxxx, "beneficiando della esenzione del pagamento del contributo di costruzione" (v. pagg. 4-5).

La citazione dà conto anche dell'atto di messa in mora del convenuto (nota del 3/4/2015) da parte dell'Amministrazione di appartenenza e dell'invito a dedurre (notificato il 23/4/2015), nonché delle controdeduzioni (depositate il 20/5/2015) e dell'audizione personale del dott. Xxxxx, in data 5/6/2015 (v. pagg. 6-7).

1.2) – In diritto, invece, l'atto introduttivo della causa ha argomentato la responsabilità del convenuto, nel rilievo che:

a) la Diocesi, "al momento del rilascio della autorizzazione, aveva [già] stipulato il contratto preliminare di vendita del terreno su cui realizzare [la] struttura ricettiva per anziani" e che, "successivamente a [tale] rilascio", *ISAD srl* e *AIDAS* hanno posto in essere un'attività volta "ad evitare di pagare il contributo di costruzione al Comune di Xxxxx" (v. pag. 3-11);

b) le tre argomentazioni controdeduttive principali del dott. Xxxxx, addotte a giustificazione del proprio operato, sono infondate, atteso che:

b.1) quanto all'eccepita esistenza di un "titolo idoneo" di legittimazione della cooperativa alla costruzione della casa per anziani, rappresentato dal diritto di usufrutto costituito a suo favore da *ISAD*, è da considerare che l'usufrutto stesso è intervenuto dopo la voltura dell'autorizzazione n.099/2006, in data 20/4/2010 (v. pagg. 11 e 12-14 della citazione);

b.2) quanto alla possibilità di inquadrare la cooperativa *AIDAS* tra gli "enti istituzionalmente competenti", esonerati dal pagamento dei contributi di costruzione (ex art. 26 della l.r. n.1/2004), è da considerare che "i lavori di costruzione della struttura sono stati appaltati da *ISAD* con contratto del 13/4/2006, [stipulato, cioè] prima della richiesta di voltura" da parte della cooperativa; in ogni caso, la cooperativa *AIDAS* non era "accreditata dalla Regione per svolgere l'attività di residenza protetta per anziani presso l'erigenda struttura" (v. pagg. 12 e 15-16);

b.3) quanto, infine, alla conseguibilità dell'esenzione del contributo in

base al secondo capoverso dell'art. 1, comma 26, lettera c), della l.r. n.1/2004 ("opere di urbanizzazione [...] realizzate in attuazione di strumenti urbanistici"), è da considerare che la norma si riferisce solo alle "costruzioni cimiteriali [ed] agli impianti ed [...] attrezzature sportive".

Del resto, ha soggiunto la Procura, "i lavori in questione sono stati realizzati da *ISAD srl*" (società avente come scopo sociale la "costruzione di immobili") e la richiesta di voltura della cooperativa *AIDAS* non faceva riferimento "all'esonero di cui all'art. 26, comma 1, lettera c), secondo periodo" (v. pagg. 16-18).

1.3) – La citazione ha argomentato anche per:

a) la responsabilità del convenuto in ordine al rilascio alla cooperativa *AIDAS* dell'autorizzazione unica n.268 dell'8/7/2010, per il completamento dei lavori della più volte menzionata casa per anziani, in quanto – a dire della Procura – "presenta il medesimo difetto della sussistenza delle condizioni previste dalla legge", rappresentato dall'assenza del titolo (proprietà o altro diritto reale) per costruire (v. pag. 19);

b) la sussistenza della colpa grave del convenuto, tenuto anche conto del provvedimento (n.1332 del 26/5/2014) di conferma della esenzione del pagamento del contributo di costruzione, adottato dal medesimo (v. pagg. 19-20).

1.4) – La citazione, infine, ha dato indicazioni dello stato di "liquidazione coatta amministrativa" della cooperativa *AIDAS* e della presentazione del ricorso per concordato preventivo di *ISAD srl* (v. pag. 19).

2) – Costituitosi nell'interesse del dott. Xxxxx con memoria depositata il 25/11/2015, l'avv. Federica Xxxxx ha avverso la pretesa attrice sotto i profili della:

a) "insussistenza dell'elemento oggettivo", per carenza del danno e dell'antigiuridicità della condotta, osservando che il contributo non era dovuto né in base alle disposizioni dell'art. 26, comma 1, lettera c) secondo periodo, della l.r. n.1/2004 ("opere di urbanizzazione eseguite anche da privati in attuazione di strumenti urbanistici", ex pagg. 14-30), né in base a quelle del medesimo art. 26, comma 1, lett. C) primo periodo ("opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti", ex pagg. 30 – 33);

b) "insussistenza dell'elemento soggettivo" della colpa grave, in relazione anche all'avvio del procedimento di revoca della esenzione del contributo in parola, conclusosi con la conferma dell'esenzione stessa, "anche alla luce delle argomentazioni [esposte] dal Commissario liquidatore della Cooperativa *AIDAS* e dai precedenti giurisprudenziali richiamati dallo stesso" (v. pagg. 33-34);

c) inattualità del danno, considerando che "il dott. Xxxxx ha interrotto il termine di prescrizione [per il recupero del contributo di costruzione non pagato] con atto del 4/9/2015, prot. n.116260", con il quale ha comunicato alla predetta cooperativa e ad *ISAD srl*, "l'avvio di un nuovo procedimento, finalizzato all'eventuale annullamento in autotutela della d.d. n. 1332 del 26/4/2014 [che aveva confermato] la sussistenza dei presupposti [della] esenzione del versamento del contributo" stesso (v. pagg. 34 – 36).

In subordine è stato chiesto l'esercizio del potere riduttivo.

3) – Chiamata la causa all'udienza del 16/12/2015, la Sezione ha disposto un incumbente istruttorio, ex ord. n. 3/2016, con onere a carico della

Prefettura di Xxxxx, per acquisire:

a) alcuni documenti non rinvenuti agli atti del giudizio (domanda di esonero del 17/10/2005 presentata dalla Diocesi e relativi allegati; istanza volturazione della cooperativa AIDAS e relativi allegati; documentazione relativa alla supplementare autorizzazione n. 268/2010; copia dell'allegato 1, punto, del regolamento edilizio del Comune di Xxxxx, menzionato a pag. 11 della citazione);

b) una relazione sulla:

b1) possibilità di inquadrare l'intervento edilizio dedotto in giudizio tra le "opere di urbanizzazione secondarie", ex art. 26, comma 1, lettera c) più volte richiamato e sui requisiti che l'intervento stesso avrebbe dovuto avere – a tal fine – alla data della domanda presentata nel 2005;

b2) possibilità di acquisire al patrimonio del Comune le opere di urbanizzazione secondarie, ex art. 16, comma 2, del d.P.R. 380/2001.

4) – La Prefettura di Xxxxx ha dato esecuzione al predetto incumbente con nota n. 0018297, pervenuta alla Corte il 22/4/2010 (prot. n. 1209), corredata dai documenti e dalla relazione chiesti con la menzionata ordinanza.

5) – Con memoria depositata il 31/5/2016, la difesa del convenuto ha controdedotto alle conclusioni rassegnate dalla Prefettura di Xxxxx con la cennata relazione, ancora argomentando per l'esonero da responsabilità.

6) – All'odierna, pubblica udienza, il PM ed il difensore del convenuto hanno ancora insistito per quanto di ragione

Motivi della decisione

7) – La pretesa attrice è fondata e, come tale, va accolta.

8) – Al riguardo giova muovere dalla considerazione che la definizione della presente controversia, al pari di ogni altra controversia di responsabilità erariale, va risolta tenendo conto dell'andamento concreto dei fatti, alla stregua dei quali valutare la condotta, il danno ed il relativo nesso di causalità, oltre che l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Lo stretto collegamento valutativo del giudice con i fatti concreti della vicenda sottoposta al suo esame esprime (da sempre) una fondamentale esigenza di tutela complessiva del sistema e non consente di risolvere la controversia in base a ricostruzioni ipotetiche della medesima vicenda, diverse dal suo effettivo divenire e realizzarsi.

8.1) – Trattasi di esigenza che è ancora più avvertita – sul piano della responsabilità erariale – allorché, come nel caso di specie, il danno origina dall'applicazione di norme esonerative di pagamenti a favore di privati, articolate sulle previsioni di varie fattispecie astratte (ognuna dotata di una propria specificità), il cui concreto riscontro è rimesso all'Ente pubblico dotato della relativa competenza accertativa di merito.

8.2) – In casi del genere, non è consentito al Giudice Contabile valutare la responsabilità del convenuto in base a disposizioni diverse da quelle indicate dal privato nella relativa domanda esonerativa di pagamento e che sono state concretamente considerate dall'Ente pubblico, per l'effettivo riscontro degli elementi necessari per accordare il richiesto beneficio, secondo i margini di discrezionalità propri dell'Ente stesso.

8.3) – Ciò stante, la responsabilità dell'odierno convenuto va valutata

con esclusivo riferimento ai provvedimenti concretamente adottati dal medesimo per il contestato esonero di pagamento del contributo di costruzione della casa per anziani in località Collerolletta di Xxxxx, ovvero con riferimento all'atto n.0074306, in data 20/4/2010, con il quale è stata disposta la "Variazione di intestazione dell'autorizzazione unica n. 099/2006 [rilasciata] alla Diocesi di Xxxxx Xxxxx Xxxxx", (v. allegato 14 del doc. 1 della nota deposito atti n. 1 dell'11/6/2015 della Procura Regionale) ed all'ulteriore atto n. 268/2010 di autorizzazione "completamento lavori" (v. documentazione acquisto con l'ord, n. 3/2016).

8.3.1) – In particolare, il primo dei menzionati provvedimenti è stato adottato in base alla domanda di voltura della cennata "autorizzazione unica n. 099/2006" (rilasciata a suo tempo – si ripete – alla Diocesi di Xxxxx Xxxxx Xxxxx), presentata dalla Cooperativa AIDAS il 22/3/2010.

In tale domanda, la predetta Cooperativa aveva assicurato il subentro "alla Diocesi per la realizzazione di un'opera di interesse generale, avente le caratteristiche di Ente Istituzionale competente" (v. pagg. 3-4 della predetta domanda, con sottolineatura dello scrivente, n.d.r.).

8.3.2) – E' bene ricordare anche che, a corredo della ripetuta domanda di voltura era stato trasmesso (sub allegato n. 11) un "parere legale [dell' avv. Biancifori", nel quale si argomentava la fondatezza della relativa richiesta, in base alle disposizioni dell' "art. 17, 3 c., del T.U. dell'edilizia (DPR n. 380/2001", con specifico riferimento all'esonero del pagamento del contributo di costruzione "*per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti*" (v., testualmente, pag. 1 della copia del cennato parere, come acquisito a seguito della complementare istruttoria disposta dalla Sezione con ord. n. 3/2016).

8.3.3) – Le disposizioni dell'art. 17, c. 3, del DPR n. 380/2001, richiamate nel cennato parere, corrispondono esattamente a quelle dell'art. 26, c. 1, lettera c), primo periodo della legge regionale Umbria n.1/2004.

8.4) – L'odierna controversia, pertanto, va definita in base alle appena menzionate disposizioni dell'art. 26, c. 1, lettera c), primo periodo, della l.r. n. 1/2004, senza considerare le disposizioni del secondo periodo del medesima lettera c), che si riferiscono ad una diversa fattispecie esonerativa astratta, attinente alle "*opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*".

8.4.1) – Trattasi di conclusione che, coerente con l'andamento concreto dei fatti dannosi, nega spazi ai tentativi del convenuto di spostare il baricentro della causa sulle menzionate disposizioni del secondo periodo della lettera c) del comma 1 del precitato art. 26, secondo una strategia difensiva che si è manifestata ancora prima della notifica dell'invito a dedurre.

Va ribadito che la Cooperativa AISAD ha chiesto l'esonero del pagamento del contributo di costruzione in base alle disposizioni del primo periodo della ripetuta lettera c) e non in base a quelle del secondo periodo.

8.4.2) – I profili applicativi di tale secondo periodo, invero, sono stati affrontati autonomamente (e per la prima volta) dal convenuto, nel corso del procedimento di riesame del censurato provvedimento di voltura n.0074306 del 20/4/2010, aperto dal convenuto stesso dopo la nota della Guardia di Finanza di Xxxxx n. 10919 in data 20/4/2014.

8.4.2.1) – Il suddetto procedimento di revisione, infatti, si è concluso con la determinazione n.1332 del 26/5/2014, che ha confermato l'esonero dal pagamento del contributo di costruzione, a favore della Cooperativa *AIDAS* tenendo anche conto delle disposizioni del secondo periodo della lettera c) del comma 1 del ripetuto art. 26. (v. allegato n. 20 alla memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Xxxxx).

8.4.2.2) – Da tale determinazione emerge che:

a) il procedimento di revisione è stato avviato "con nota prot. 13000 del 27/1/2014", ossia dopo "la nota prot. n.10919 del 22/1/2014 del Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Xxxxx" (v. pag. 1-2 della determinazione in parola);

b) nel corso del medesimo procedimento "la Coop. *Aidas* è stata posta in liquidazione coatta amministrativa" e "la soc. *ISAD* ha presentato ricorso per concordato preventivo" (v. ancora pag. 2 della determinazione n. 1332/2014);

c) il convenuto ha confermato la sussistenza dei presupposti esonerativi del pagamento del contributo di costruzione, in base alle disposizioni dell'art. 26, c.1, primo periodo della lettera c), della l.r. n. 1/2004, avendo – a suo dire – la Cooperativa *AIDAS* titolo alla voltura, quale usufruttuaria e realizzatrice della struttura, secondo le indicazioni fornite in proposito dal "Commissario liquidatore" della Cooperativa stessa (v. pagg. 2-3 della determinazione in rassegna);

d) in ogni caso, secondo il convenuto, la medesima Cooperativa avrebbe comunque potuto fruire dell'esonero del pagamento del contributo di costruzione in applicazione delle disposizioni del secondo periodo della più volte richiamata lettera c), relative alle "opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumento urbanistico"; e ciò, alla stregua delle "recentissime pronunce" della C.G.A. n.223/2014 e del C.d.S, Sez. IV n.2870/2011 della Sez. IV Cons. Sta. (v. pag. 3, lettera e della ripetuta determinazione n. 1332/2014)

8.4.2.3) – I dati che emergono dalla riferita determinazione dirigenziale, invero, dimostrano:

a) che il procedimento di riesame è stato condotto dal convenuto in maniera del tutto interessata, atteso che:

a1) era già emersa, al momento dell'avvio di tale procedimento, la fattispecie dannosa dedotta nel presente giudizio (ex nota della G.d.F. di Xxxxx del 22/1/2014, rivenuta tra gli atti di causa sub doc. 2 della nota deposito n. 1 della Procura Regionale);

a.2) nel corso del procedimento stesso era anche emersa una sua possibile responsabilità erariale (v. atto di messa in mora nei suoi confronti dell'8/4/ 2015, sub doc. 2 della nota deposito atti n.1 della Procura Regionale);

a.3) nel corso del ridetto procedimento era anche emerso che *AIDAS* ed *ISAD* non avrebbero più potuto pagare il contributo, per il loro (ormai dichiarato) stato di insolvenza patrimoniale;

b) l'applicazione delle disposizioni dell'art. 26, c. 1, lettera c), secondo periodo, della l.r. n. 1/2004 non è stata chiesta da nessuno, né in occasione del rilascio dell'autorizzazione unica n.099 del 22/3/2006, né in occasione della sua volturazione (v. la relativa istanza del 2010), né nel corso del procedimento di riesame (2014-2015), ma è stata considerata autonomamente

dal convenuto, in maniera – è evidente – interessata;

c) le positive valutazioni sull'applicazione di tali disposizioni sono scaturite dalle "recentissime pronunce [...] della G.G.A. sent. n.223/2014 [e del] Cons. Sta., Sez. IV n.2870/2011", e ciò vuol dire che se – in ipotesi – le medesime disposizioni fossero state invocate dall'*AIDAS* nel 2010, ossia al momento della domanda di voltura, il convenuto – che allora ebbe a curare la pratica – ne avrebbe negato l'applicazione.

8.4.3) – Alla stregua di quanto precede, deve concludersi che il problema applicativo dell'art. 26, c. 1, lettera c), secondo periodo, della l. n. 1/2004, è stato posto direttamente dal convenuto, per la migliore tutela dei suoi interessi, in rapporto alla ventilata azione di danno nei suoi confronti, poi realmente esercitata con la citazione nel presente giudizio.

8.4.4) – Il palese conflitto di interesse (tra il convenuto ed il Comune di Xxxxx) che è alla base del più volte menzionato procedimento di revisione del provvedimento di voltura n.0074306 del 20/4/2010, priva la determinazione conclusiva di tale procedimento (determinazione n.1332 del 26/5/2014) di ogni benché minimo valore giuridico (come atto amministrativo) e la degrada al rango di mero fatto materiale, espressivo anch'esso della medesima, censurata condotta dannosa.

8.4.5) – Nel tratteggiato contesto, è evidente che il danno da mancata percezione del contributo di costruzione resta ancorato, nel suo accertamento, al riscontro delle condizioni poste dal primo periodo della lettera c) del comma 1 dell'art. 26 pluricitato, secondo le specifiche indicazioni che emergono dalla domanda di volturazione di *AIDAS*, e non già alla esatta "individuazione della fattispecie normativa di esonero applicabile al caso di specie", come sostenuto dall'abile difesa del convenuto (v. pag. 28 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Xxxxx).

8.5) – Da ultimo, è bene anche chiarire che questa Sezione non ha disposto l'approfondimento istruttorio di cui all'ord. n. 3/2016 "per chiarire definitivamente se l'intervento [edilizio] in discussione poteva essere inquadrato tra le opere di urbanizzazione secondaria e [per chiarire quali fossero] i presupposti che lo stesso avrebbe dovuto avere per poter beneficiare dell'esenzione", come sostenuto dalla predetta (abile) difesa del convenuto (v. pag. 14 della memoria dell'avv. Xxxxx depositata il 31/5/2016).

8.5.1) – Il suddetto incumbente è stato disposto, invece, per acquisire la documentazione mancata che, verosimilmente, avrebbe potuto aiutare il Collegio a:

a) comprendere meglio quale fosse la fattispecie normativa invocata dalla Diocesi di Xxxxx (prima) e dalla cooperativa *AIDAS* (dopo) per fruire dell'esonero di cui all'art. 26, c. 1, lettera c), più volte citato (v. pag. 4 della ord. n. 3/2016, numeri 1 e 2);

b) valutare la "supplementare autorizzazione n. 268 dell'8/7/2010, alla quale si correla il danno di € 13.188,86" (v. n. 3 di pag. 4 della predetta ordinanza);

c) conoscere i titoli di legittimazione alla richiesta di voltura della ricordata autorizzazione, così come previsti dal relativo regolamento comunale, non in atti (v. n. 4 di pag. 5 della ripetuta ordinanza).

8.5.2) – I successivi riferimenti alle disposizioni dell'art. 26, c.1, secondo

periodo lett. c), contenuti nell'ordinanza n. 3/2016 (v. pag. 5, lettera *B* dell'ordinanza stessa), sono stati formulati per una evidente esigenza di completezza istruttoria, nel presupposto che dalla documentazione mancante (poi acquisita) potesse emergere qualche indicazione per la loro applicazione.

8.5.3) – Al contrario, la documentazione acquisita con la predetta, supplementare istruttoria ha consentito di verificare che, come detto, il problema dell'applicazione del secondo periodo della lettera c) del comma 1 dell'art. 26 della l. n. 1/2004 è stato posto strumentalmente dal convenuto (*motu proprio*) per la prima volta nel corso del più volte menzionato procedimento di riesame, in palese contrasto con gli interessi della sua Amministrazione di appartenenza.

9) – Così delimitati gli ambiti oggettivi della condotta dannosa ed i parametri normativi alla stregua dei quali valutare l'esonero di pagamento del contributo di costruzione per la voltura dell'autorizzazione unica n. 099/2006, il Collegio ritiene l'esonero stesso contrario alle disposizioni dell'art. 26, c.1, lettera c), primo periodo, della l.r. n. 1/2004.

9.1) – Come correttamente evidenziato dalla Procura Regionale, la cooperativa *AIDAS* ha presentato la richiesta di voltura dell'autorizzazione unica n. 099/2006, a suo tempo rilasciata alla Diocesi di Xxxxx, "semplicemente dichiarando l'acquisizione di quote *ISAD*", ossia della società che aveva acquistato dalla predetta Diocesi il bene oggetto della citata autorizzazione (v. pag. 10 della citazione in giudizio).

"A tale richiesta", ha soggiunto la Procura Regionale, "il Comune di Xxxxx rispondeva positivamente con provvedimento di presa d'atto della voltura del 20 aprile 2010, a firma del [...] dott. Marco Xxxxx" (v. ancora pag. 10 della citazione in giudizio).

9.2) – Da notare che in tale provvedimento di voltura (per "presa d'atto") la cooperativa *AIDAS* è stata qualificata "proprietaria".

In realtà, l'istanza di voltura era motivata – si ripete – "semplicemente [con] l'acquisizione da parte di *AIDAS* di quote *ISAD*", che era la vera proprietaria del bene su cui la Diocesi di Xxxxx aveva ottenuto l'autorizzazione unica 099/2006, da volturare.

Il divario che si evidenzia tra il tenore dell'istanza di voltura (ed i documenti ad essa allegati), da un lato, e la cennata qualificazione di "proprietaria" di *AIDAS*, dall'altro, sintetizza ed esprime tutta l'antigiuridicità della condotta del convenuto.

9.3) – Se, infatti, la cooperativa *AIDAS* fosse stata davvero proprietaria del bene oggetto dell'autorizzazione unica 099/2006, la fattispecie di esonero avrebbe trovato piena corrispondenza nelle disposizioni dell'art. 26, comma 1, lett. c) primo periodo: "*impianti, attrezzature, opere pubbliche o di interesse generale, realizzate dagli enti istituzionalmente competenti*".

Al contrario, poiché il vero proprietario del bene era *ISAD*, ossia una società di costruzione (e non un "ente istituzionalmente competente"), il contributo spettava e, perciò, doveva essere accertato, calcolato e pagato.

9.4) – L'ampiezza del divario tra la condotta comandata (ed attesa) e quella concretamente tenuta dal convenuto esprime anche la gravità della sua colpa, ai limiti del dolo.

Trattasi di colpa resa ancora più grave dall'entità del contributo omesso,

davvero ragguardevole, per € 817.076,99, con riferimento alla voltura dell'autorizzazione unica n. 099/2006, ed € 13.188,86, con riferimento alla ulteriore autorizzazione "per completamento e variante parziale".

9.5) – Con specifico riferimento a quest'ultima autorizzazione (rilasciata dal dott. Xxxxx con atto n. 268 dell'8/7/2010), è da precisare che dalla documentazione acquisiti a seguito dell'ordinanza n. 3/2016, non emerge alcun elemento nuovo, rispetto a quelli presenti nella domanda di voltura, che possa in qualche modo giustificare la censurata condotta del convenuto anche per l'adozione di tale atto.

10) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il dott. Xxxxx va condannato al pagamento della complessiva somma di € 830.265,85, a favore del Comune di Xxxxx, oltre rivalutazione monetaria, dalla data del provvedimento di voltura (20/4/2010), quanto ad € 817.076,99, e dalla data del provvedimento di "autorizzazione per completamento e variante" (8/7/2010), quanto ad € 13.188,86.

11) – Né inducono a diversa conclusione le argomentazioni controdeduttive, sostanzialmente riprese nella memoria di costituzione in giudizio della difesa del convenuto, volte ad escludere ogni responsabilità del dott. xxxxxx, in relazione ai titoli di legittimazione alla richiesta della volturazione, ex art. 9 del regolamento edilizio del Comune di Xxxxx, rappresentato dal diritto di usufrutto, "costituito da *ISAD* a favore di *AIDAS* con scrittura privata autenticata dal dott. Pasqualini di Xxxxx" (v. pag. 11 della memoria di costituzione in giudizio).

11.1) – In realtà, come ancora una volta correttamente evidenziato dalla Procura Regionale (v. pag. 14 della citazione in giudizio), il predetto diritto di usufrutto è stato costituito ben dopo l'istanza di voltura del marzo 2010, ossia nel novembre 2010 (v. all. 15 al doc. 2 della nota deposito atti n. 1 della Procura Regionale).

11.2) – Analogamente, non costituiva legittimo titolo per la richiesta di volturazione dell'autorizzazione unica n. 099/2006 neanche il "contratto di locazione" in data 30/1/2010, "doppiato" (ha puntualizzato la Procura a pag. 3 della citazione in giudizio) da analogo contratto del 16/7/2010.

In realtà, i predetti contratti – nel loro concreto assetto negoziale di interessi – sono delle "promesse di locazione", nei quali *ISAD* "si obbliga a far eseguire a **propria cura e spese i lavori** [della Casa di Riposo per Anziani] entro 9 mesi ed a concedere la stessa [poi] in locazione" ad *AIDAS* (v. premesse del contratto del 30/1/2010, con sottolineatura dello scrivente, n.d.r.), con effetto dal "31/10/2010" (v. art. 12 del medesimo contratto, sub. All. 10 al doc. 2 della nota deposito atti n. 1 della Procura Regionale), ovvero dal "15/11/2010" (v. art. 3 del successivo contratto di locazione in data 31/10/2010, sub all. 11 del doc. 2 della nota deposito atti n.1 della Procura Regionale).

12) – Venendo, da ultimo, alla eccezione di inattualità del danno, dedotta in via subordinata dalla difesa del convenuto (v. pagg. 35-36 della memoria di costituzione in giudizio dell'avv. Xxxxx), è da dire che l'eccezione stessa è palesemente infondata.

12.1) – Secondo la predetta difesa, il danno non sarebbe ancora attuale perché, trattandosi di "danno da mancata entrata", non sarebbe ancora

scaduto il termine decennale di prescrizione per la sua riscossione.

A tal fine, la difesa del convenuto ha invocato anche precedenti giurisprudenziali di questa Corte.

12.2) – Il Collegio ritiene del tutto inconferenti i precedenti richiamati dalla difesa del convenuto, atteso che, nel caso di specie, il danno non deriva dalla mancata acquisizione di una entrata deliberata e riscuotibile ovvero meramente omessa, ma pur sempre dovuta.

Il danno deriva, invece, da uno specifico provvedimento ad *hoc* di riconoscimento della sussistenza delle condizioni di esonero dal pagamento del contributo di costruzione, adottato nella convinzione della sua non debenza, maturata in forza di un clamoroso, inescusabile e gravemente colposo errore.

In sostanza, nel caso di specie, il diritto alla riscossione del contributo di costruzione non è sorto proprio, a causa dei censurati provvedimenti del convenuto che ne hanno negato in radice l'esistenza.

12.3) – Il danno, perciò, si è attualizzato alla data stessa di adozione dei predetti provvedimenti esonerativi e non è venuto meno ora, per l'adozione della "determinazione n.1475 del 10/5/2016" con la quale il convenuto, "a scopo meramente cautelativo, ha ingiunto il pagamento di € 903.140,45 alla cooperativa AIDAS ed alla ISAD srl, entrambe in liquidazione" (v. pag. 15 della memori dell'avv. Xxxxx, depositata il 31/5/2016).

12.3.1) – La giurisprudenza di questa Corte, infatti, ha da tempo chiarito che, in ipotesi di accertato stato di insolvenza del debitore, la regola per cui il danno da mancata entrata si attualizza con la prescrizione del credito erariale, va coordinata con quella che anticipa l'attualizzazione stessa al momento in cui il medesimo credito "di fatto non è più riscuotibile" e con l'altra regola, secondo la quale: "l'agente pubblico che omette un adempimento doveroso del suo ufficio assume su di sé anche il rischio di tutte le conseguenze negative" (v. Sez. I[^] centr. sent. n. 504/2010).

12.3.2) – D'altro canto, sempre con riferimento alle ipotesi dannose da tardiva riscossione di entrate che si intrecciano con il fallimento dei debitori della P.A., si è anche evidenziato che: "per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa è sufficiente che il danno sia certo, concreto ed attuale, mentre non è necessario che il pregiudizio sia anche irreversibile, ossia non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi soddisfattori della pretesa creditoria" (v. Sez. Giur. Reg. Sicilia sent. n. 221/2012).

12.3.3) – Alla stregua di tale ultima puntualizzazione, è evidente che nulla vieta al convenuto di continuare nella sua (recente) iniziativa di recupero del contributo di costruzione non riscosso (sempre che non determini ulteriori, ingiustificate spese, in relazione ai suoi eventuali infruttuosi esiti), senza che ciò impedisca o sospenda gli effetti della condanna disposta nei suoi confronti con la presente sentenza.

Delle eventuali somme recuperate, ovviamente, si dovrà tener conto in sede di esecuzione della condanna disposta con la sentenza stessa.

13) – Le spese di giustizia seguono la soccombenza.

14) – Sulle somme di condanna per sorte capitale, oneri rivalutativi e spese di giustizia andranno calcolati gli interessi legali, dalla data della presente pronuncia al soddisfo.

15) – Il Collegio non rinviene elementi per l'esercizio del potere

riduttivo, pure chiesto dalla difesa del convenuto.

Visti gli artt. 82 del r.d. n.2440/1923, 52 del r.d. n. 1214/1934, 43 e ss. del r.d. n. 1038/1933, 18 del d.P.R. n. 3/1957, 1 della l. n. 20/1994 e s.m.i., 5 della l. n. 19/1994 e s.m.i. e 93 del d.lgs. n. 267/2000.

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria

ACCOGLIE

la domanda attrice e, per l'effetto, condanna il dott. Marco Xxxxx al pagamento:

a) della complessiva somma di € 830.265,85 (Euro ottocentotrentamiladuecentosessantacinque/85), oltre rivalutazione monetaria nei termini indicati in motivazione, a favore del Comune di Xxxxx;

b) delle spese di giustizia, che si liquidano a favore dello Stato, alla data della presente pronuncia, in € 503,16 (euro cinquecentotre/16).

Sulle somme di condanna come sopra indicate, per sorte capitale e rivalutazione monetaria, oltre che per spese di giustizia, vanno corrisposti gli interessi legali, dalla data del sentenza al soddisfo.