

REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale Regionale dell'Umbria

composta dai seguenti Magistrati :

Dott. Angelo Canale	Presidente
Fulvio Maria Longavita	Consigliere-Relatore
Dott.ssa Cristiana Rondoni	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità istituito dal Procuratore Regionale nei confronti dei sigg.: ROSATI Domenico, nato il 21/4/1960 - cf: RST DNC 60D 21D5 38X; DI GIULI Alfredo, nato il 20/10/1939 - cf: DGL LRD 39R 20A4 39V; ORSINI Valdimiro, nato il 02/5/1959 - cf: RSN VDM 59E 02L1 17V; LUZZI Lucia, nata il 29/6/1959 - CF: LZZ LCU 59H 69A4 39F; FIOCCHI Silvio, nato il 09/06/1960 - cf: FCC SLV 60H 09A4 39T; PIERLUCA Eugenio, nato il 14/10/1943 - cf: PRL GNE 43R 14A4 75J; FIORETTI Loreto, nato il 14/7/1953 - cf: FRT LRT 53L 14A4 39P; ORSINI Matteo, nato il 28/6/1986 - cf: RSN MTT 86H 28L1 17B; SERAFINI Roberto, nato il 9/2/1986 - cf: SRF RRT 86B 09L1 17F; PANFILI Ottaviano, nato il 18/3/1974 - cf: PNF TVN 74C 18L1 17Q; AIANI Daniele, nato il 04/07/1978 - cf: NAI DNL 78L 04L1 17K; GRECHI Giampaolo, nato il 20/07/1968 - cf: GRC GPL 68L 20L1 17M; TROTTI Anna Rita, nata il 13/5/1956 - cf: TRT NRT 56E 53L1 17Y; CECCARELLI Fabio, nato il 18/4/1966 - cf: CCC FBA 66D 18L1 17Q; TROTTI Danilo, nato il 25/9/1962 - cf: TRT DNL 62P 25F5 10E; ERCOLI Stefano, nato il 16/7/1969 - cf: RCL SFN 69L 16L4 66N.

Visto l'atto introduttivo della causa, iscritto al n°12000 del registro di Segreteria, e gli altri atti e documenti tutti della causa.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 11/2/2015, con l'assistenza del Segretario, dott.ssa Catia De Angelis: il relatore, nella persona del Cons. Fulvio Maria Longavita; il P.M., nella persona del dr. Pasquale Principato; il difensore dei sigg. Rosati e Luzzi, avv. Rampini; il difensore dei sigg. Fioretti, Fiocchi, Serafini, Panfili, Aiani, Grechi, Anna Rita Trotti e Ceccarelli, avv. Galeazzi; il difensore del sig. Pierluca, avv. Pitoni; il difensore dei sigg.

Ercoli e Trotti Danilo, avv. Pasero.

Svolgimento del processo

1) – Con atto di citazione del 28/5/2013, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio i sigg.: 1) Rosati Domenico, 2) Di Giuli Alfredo, 3) Orsini Valdimiro, 4) Luzzi Lucia, 5) Fiocchi Silvio, 6) Pierluca Eugenio, 7) Fioretti Loreto, 8) Orsini Matteo, 9) Serafini Roberto, 10) Panfilì Ottaviano, 11) Aiani Daniele, 12) Grechi Giampaolo, 13) Trotti Anna Rita, 14) Ceccarelli Fabio, 15) Trotti Danilo ed 16) Ercoli Stefano, per ivi sentirli condannare, nelle loro rispettive qualità di Sindaco, Assessori, Consiglieri comunali, responsabile dell'Ufficio Tecnico, Responsabile dell'Ufficio Ragioneria e Revisore dei conti del Comune di Arrone, al pagamento della complessiva somma di €109.503,01, a favore del predetto Comune, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio (queste ultime a favore dello Stato), corrispondente al danno complessivo risentito dal Comune stesso per:

- a) maggiori costi sostenuti nell'acquisizione espropriativa di un'area destinata a *Piano Insediamenti Produttivi* (P.I.P.) e di realizzazione di un "*Centro di Promozione e Valorizzazione Prodotti Tipici*" (€56.936,21);
- b) interessi passivi dovuti alla Cassa Depositi e Prestiti per il mutuo contratto per fronteggiare la "*terza rata*" dei menzionati oneri espropriativi, nel piano di pagamento concordato con il proprietario dell'area espropriata (€52.566,77).

I signori: a) Fioretti, b) Matteo Orsini, c) Serafini, d) Panfilì, e) Fiocchi, f) Aiani, g) Grechi, h) Anna Rita Trotti e i) Ceccarelli sono stati citati anche per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002.

Nell'atto introduttivo della causa, la Procura, dopo aver riportato i fatti salienti della impugnativa innanzi al TAR dell'Umbria che ha condotto all'annullamento degli atti espropriativi ed al risarcimento dei danni per l'acquisizione usurpativa dell'area, come da sentenze del predetto TAR n. 816/2004 e n. 430/2005 (v. pagg. 2-4), ha precisato che:

- a) a seguito delle citate sentenze, il Comune di Arrone ha concordato con i proprietari dell'area un "*risarcimento*" pari ad €112.853,15, comprensivo del valore di mercato dell'area, della rivalutazione monetaria, degli interessi e delle spese legali, prevedendone la corresponsione in tre rate;
- b) "*per fronteggiare* [il pagamento] *della terza rata*" (€70.710,04) ha stipulato il menzionato mutuo (ventennale) con la Cassa Depositi e Prestiti (ex deliberazione consiliare n. 47/2009), con un complessivo onere per interessi

passivi – alla scadenza – di €52.566,77 (v. pag. 4);

c) la prima voce di danno (€56.936,21) è stata addebitata “*al Sindaco [Rosati] che ha sottoscritto le ordinanze di occupazione dei suoli e votato gli atti annullati*” dal TAR, nonché “*ai componenti della Giunta Comunale*” assessori – consiglieri comunali Di Giuli e Valdemiro Orsini, nonché consiglieri comunali Fioretti, Fiocchi e Luzzi “*che hanno votato ed approvato gli atti annullati ed al responsabile dell’Ufficio Tecnico [sig. Pierluca] che ha apposto il visto di regolarità tecnica ai suddetti atti*”. Tale voce di danno è stata ripartita tra i predetti “*in misura proporzionale: agli atti votati, per i Consiglieri ed il Sindaco; al numero delle delibere [per le quali aveva espresso il proprio parere], per il Responsabile dell’Ufficio Tecnico; al numero delle ordinanze sottoscritte, per il solo Sindaco*” (v. pagg. 4-5 e 17 e ss della citazione);

c) la seconda voce di danno (€ 52.566,80), invece, è stata addebitata, in parti uguali tra loro: al Sindaco (sig. Fioretti); ai “*Consiglieri comunali che hanno votato la delibera n. 47/2009*” (sigg. Matteo Orsini, Serafini, Fiocchi, Aiani, Grechi, Anna Rita Trotti e Ceccarelli); al “*Revisore Contabile che ha espresso parere favorevole*” (sig. Ercoli); al “*Responsabile dell’Ufficio Ragioneria del Comune di Arrone (sig. Danilo Trotti) che vi ha apposto il visto di regolarità tecnica*” (v. pagg. 18-19);

d) la responsabilità sanzionatoria, ex art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, infine, è stata contestata al Sindaco ed ai Consiglieri che hanno adottato la deliberazione n. 47/2009, nella misura individuata in base all’indennità di carica percepita dai medesimi (v. pag. 19).

La citazione dà anche atto della fase dell’invito a dedurre.

2) – Costituitosi nell’interesse del sigg. Rosati (ex Sindaco) e della sig.ra Luzzi (ex Consigliere Comunale) con memoria depositata il 23/10/2014, l’avv. Mario Rampini ha avverso la pretesa attrice, eccependo il “*difetto dell’elemento oggettivo [del] danno*” (v. pagg. 4-12) e la “*insussistenza dell’elemento psicologico*” (v. pagg. 13-16).

In particolare, sotto quest’ultimo aspetto è stata dedotta anche l’omessa indicazione dei “*profili di illiceità che avrebbero caratterizzato la condotta dei convenuti*”, tale da rendere “*indeterminata ed indeterminabile la stessa pretesa [di] parte attrice*” ed impossibile “*un’adeguata difesa*” (v. pagg. 6-7);

Il predetto difensore ha comunque argomentato anche per la liceità della condotta dei propri assistiti (v. pagg. 7-13).

3) – Costituitosi nell’interesse del sig. Pierluca Eugenio (Responsabile dell’Ufficio Tecnico) con memoria

depositata il 23/10/2010, l'avv. Romina Pitoni ha avverso la pretesa attrice, deducendo la *“mancanza degli elementi integranti la responsabilità amministrativa”* (v. pagg. 3-14) e la prescrizione del vantato diritto risarcitorio (v. pag. 14).

Sotto il primo profilo ha contestato:

4) – Costituitosi nell'interesse degli ex Consiglieri comunali, sigg. Serafini, Panfilì, Aiani, Grechi, Anna Rita Trotti e Ceccarelli con memoria depositata il 23/10/2014 l'avv. Roberto Galeazzi ha avverso la pretesa attrice *“riportandosi alle memorie depositate in sede di invito a dedurre”*, ulteriormente argomentando per l' *“assenza dell'elemento soggettivo”*.

Il predetto difensore ha comunque fatto notare che, *“con atto del 5/3/2014, il Comune ha provveduto all'estinzione anticipata del mutuo”* ed ha perciò chiesto che il danno sia limitato ai *“soli interessi passivi effettivamente pagati, come risultanti dall'estratto bancario allegato all'atto di estinzione”* (v. pagg. 2-3).

5) – Costituitosi nell'interesse sigg. Fioretti Loreto (Sindaco) e Fiocchi Silvio (consigliere-assessore) con separata memoria depositata anch'essa il 23/10/2014, l'avv. Roberto Galeazzi ha avverso la pretesa attrice, eccependo:

a) quanto al danno da maggior costi di acquisizione espropriativa dell'area: 1) la prescrizione del vantato diritto risarcitorio (v. pagg. 2-4); 2) l' *“inesistenza dell'elemento oggettivo [per] mancanza di irregolarità o illegittimità degli atti e del procedimento oggetto di censura”* (v. pagg. 4-14); 3) la insussistenza della colpa grave (v. pagg. 14-17); 4) la mancanza del danno (v. pagg. 17-20);

b) quanto al danno ed alla sanzione per la stipula del mutuo con la Cassa DD. e PP. l' *“assenza di irregolarità”* e l' *“assenza dell'elemento soggettivo in capo ai convenuti”* (v. pagg. 20-21), facendo comunque *“notare che [...] il Comune ha provveduto all'estinzione anticipata del mutuo, per cui l'eventuale responsabilità deve essere limitata ai soli interessi [effettivamente] pagati”* (v. pag. 21) .

6) – Costituitosi con memoria depositata il 23/10/2014 nell'interesse dei sigg. Stefano Ercoli (Revisore dei conti) e Trotti Danilo (Responsabile del Servizio Finanziario), l'avv. Federica Pasero ha avverso la pretesa attrice deducendo l' *“insussistenza dell'elemento oggettivo”* (v. pagg. 4-12) e *“dell'elemento soggettivo”* (v. pagg. 13-14). Sotto il primo profilo, è stata sottolineata la natura di *“investimento”* della spesa sostenuta per l'acquisizione della menzionata area e, dunque, la piena regolarità del mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti, anche alla luce delle circolari diramate in proposito dalla medesima Cassa Depositi e Prestiti.

In via subordinata, la predetta difesa ha chiesto di limitare il danno da interessi (unica voce addebitata ai propri assistiti) alla somma di €15.490,79, pari a quella concretamente pagata, tenuto conto che “*con determinazione n. 13 del 5/3/2014 [l’Ente ha] provveduto all’estinzione del mutuo*”.

7) – All’odierna, pubblica udienza, il P.M., ha richiamato alcuni passi della sentenze con cui il TAR dell’Umbria ha annullato gli atti della procedura espropriativa, per argomentare da essi la sussistenza della colpa grave dei convenuti per la prima voce di danno, mentre ha sostanzialmente concordato con la difesa del sig. Pierluca (responsabile dell’Ufficio Tecnico) circa l’irrelevanza causale – per la medesima voce di danno – dei pareri resi dal predetto.

Quanto alla seconda voce di danno ed ai profili della responsabilità sanzionatoria, legata alla stipula del mutuo per il pagamento di una parte del risarcimento dovuto al titolare dell’area espropriata, il P.M. ha sostenuto che quanto meno gli interessi non possono essere considerate “*spesa di investimento*”.

I difensori dei convenuti, dal canto loro, hanno ribadito le osservazioni scritte, ulteriormente illustrandone i contenuti.

In particolare, l’avv. Galeazzi si è associato alle considerazioni dell’avv. Rampini, circa l’indeterminatezza della domanda attrice, osservando come, nell’ambito della responsabilità amministrativa, non sia consentita alcuna, automatica equiparazione tra i vizi di illegittimità degli atti amministrativi (nel caso, quelli rilevate dal TAR) e la colpa grave dei convenuti, citati per la prima posta di danno.

Motivi della decisione

1) – Come esposto in narrativa, l’odierno giudizio verte su due ipotesi di responsabilità risarcitoria ed una di tipo sanzionatoria.

1.1) – La prima fattispecie di responsabilità risarcitoria ha ad oggetto i maggiori costi sostenuti dal Comune di Arrone nell’acquisizione espropriativa di un’area destinata a *Piano Insediamenti Produttivi (P.I.P.)* e di realizzazione di un “*Centro di Promozione e Valorizzazione Prodotti Tipici*” (€56.936,21).

Tale ipotesi risarcitoria è correlata alla declaratoria di nullità degli atti della predetta espropriazione ed al conseguente risarcimento dovuto al proprietario della cennata area, ex sentenze n. 816/2004 e n. 430/2005 del TAR dell’Umbria.

1.2) – La seconda fattispecie di responsabilità risarcitoria, invece, ha ad oggetto l’ammontare degli interessi passivi dovuti dal predetto Comune alla Cassa Depositi e Prestiti per il mutuo contratto per fronteggiare la “*terza*

rata” dei menzionati oneri espropriativi (v. deliberazione consiliare n. 47/2009), nel piano di pagamento concordato con il proprietario dell’area espropriata (€52.566,77).

1.3) – L’ipotesi di responsabilità di tipo sanzionatoria, a sua volta, è stata formulata con riferimento alle disposizioni dell’art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, in ragione della stipula del menzionato mutuo, a copertura – secondo la Procura regionale – di spese non di investimento, ex art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003.

2) – Ciò premesso, il Collegio viene ad occuparsi anzitutto della prima delle riferite ipotesi di responsabilità risarcitoria, legata – come detto – al pagamento dei maggiori oneri per la declaratoria di illegittimità degli atti della cennata procedura espropriativa, da parte del TAR dell’Umbria.

2.1) – La posta di danno relativa alla menzionata fattispecie risarcitoria (€56.936,21) è stata addebitata: (a) al Sindaco Rosati, (b) agli Assessori Orsini Valdimiro e Di Giuli e (c) ai consiglieri comunali Fioretti, Fiocchi e Luzzi che – ha precisato la Procura – hanno “*votato ed approvato*” gli atti annullati dal TAR, nonché al Responsabile dell’Ufficio Tecnico Pierluca, per avere – quest’ultimo – “*apposto il visto di regolarità tecnica ai suddetti atti*” (v. pagg. 4-5 e 17 della citazione).

2.2) – Il difensore del sindaco Rosati e del cons. Luzzi ha eccepito la mancanza del danno (v. pagg. 4-5 della memoria depositata il 23/10/2014) e della colpa grave (v. pagg. 13-16 della menzionata memoria), nonché l’*“evidente vizio di impostazione [della] iniziativa spiegata dalla Procura regionale [di] far discendere la fattispecie di danno ipotizzata direttamente e per mero automatismo dalle decisioni del TAR dell’Umbria”*, senza nulla dire *“sui profili di illiceità che avrebbero caratterizzato la condotta dei convenuti”* (v. pagg. 5-7 della ripetuta memoria).

2.2.1) – Una simile impostazione, ha sottolineato il predetto difensore, *“oltre a rendere del tutto indeterminata ed indeterminabile la stessa pretesa [di] parte attrice, preclude perfino [...] la possibilità di strutturare un’adeguata difesa da parte dei convenuti, che vengono ad assumere tale veste [...] esclusivamente in ragione del fatto che hanno concorso all’ approvazione di alcune deliberazioni, successivamente annullate dal TAR”* (v. ancora pag. 7 della più volte richiamata memoria).

2.2.2) – In aula, il difensore dei sigg. Rosati e Luzzi ha ancora eccepito l’indeterminatezza dell’atto introduttivo della causa.

2.2.3) – Alle osservazioni del predetto difensore, si è associata la difesa dei consiglieri Fioretti e Fiocchi, che ha comunque ribadito le eccezioni scritte di prescrizione e di mancanza del danno e della colpa grave.

2.3) – Il Collegio ritiene che la riferita eccezione di indeterminatezza della domanda attrice, da esaminare con precedenza sulle altre (quale preliminare di rito), sia fondata e come tale debba essere accolta, ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 1038/1933.

Tanto, limitatamente al Sindaco, agli assessori ed ai consiglieri che hanno adottato gli atti annullati dal TAR.

2.3.1) – Si ricorda, in proposito, come questa Sezione abbia già (più volte) avuto modo di precisare che: “*l'atto di citazione deve contenere, a pena di nullità, la chiara, coerente e congrua esposizione delle ragioni dell'addebito, evidenziando le condotte ritenute meritevoli di censura e sviluppando gli elementi fondativi della colpa grave*” (v. Sez. Umbria n. 137/2013, nonché Id. sent. n.110/2014, con richiami ivi anche a Sezione III Centrale di Appello n. 483/2010).

2.3.2) – Nel caso di specie, l'atto introduttivo della causa, al di là della chiara e puntuale indicazione dell'ammontare del danno, non specifica in alcun modo la condotta illecita addebitata ai convenuti, soprattutto sotto il profilo della colpa grave.

Come correttamente evidenziato dalla difesa dei convenuti medesimi, invero, la citazione si limita ad una semplice, quanto non consentita, automatica equiparazione della illegittimità degli atti espropriativi adottati dai predetti (annullati dal TAR) con l'illiceità della loro condotta.

2.3.3) – Di qui la nullità dell'atto introduttivo del presente giudizio, in *parte qua*, ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 1033/1938.

2.4) – La declaratoria di nullità della citazione comporta l'assorbimento di ogni altra eccezione e deduzione difensiva, compresa quella sulla carenza della colpa grave, da ritenere comunque fondata, qualora la Procura regionale avesse davvero inteso argomentarne l'esistenza dalla natura e consistenza dei vizi della procedura espropriativa individuati dal TAR.

2.4.1) – Si ricorda, a tal proposito, che la sentenza del TAR dell' Umbria n. 816/2004, nel definire il primo dei ricorsi dei titolari delle aree soggette alla procedura espropriativa (ricorso n. 503/1996), ha annullato la deliberazione di Giunta n. 148/1996 (autorizzativa dell'occupazione di urgenza, eseguita dal sindaco con ordinanza n. 12/1996), per la mancanza dell'area da espropriare nel “*piano particellare*” della deliberazione consiliare n. 66/1991, che aveva approvato il piano particolareggiato della zona P.I.P. (v. pagg. 5-7 della precitata sentenza TAR).

2.4.2) – Un simile errore (mancato inserimento nel *piano particellare* dell'area da espropriare), di evidente

natura tecnica, non è in alcun modo imputabile agli organi elettivi del Comune di Arrone: Sindaco, Assessori e Consiglieri comunali, odierni convenuti, con altrettanto evidente carenza di ogni loro colpa (v. in termini anche pag. 19 della memoria dell'avv. Rampini, depositata il 23/10/2014).

2.4.3) – E' da notare, poi, che gli atti gravati dai proprietari delle aree oggetto di esproprio con gli altri due ricorsi definiti dal TAR dell'Umbria (n. 502/1998 e n. 503/1998) hanno costituito *“sviluppi procedurali e materiali della vicenda appena esaminata”*, ossia del mancato inserimento delle aree medesime nel *“piano particellare”* della deliberazione consiliare n. 66/1991 (v. pag. 7 della richiamata sentenza n. 816/2004 del TAR dell'Umbria), e non esprimono, perciò, neanche essi una colpa dei convenuti, tale da potersi qualificare *“grave”*.

2.5) – Così definita la posizione del Sindaco Rosati, degli assessori Orsini Valdemiro e Di Giuli, e dei consiglieri comunali Fioretti, Fiocchi e Luzzi, convenuti per la prima voce di danno, il Collegio ritiene che per il tecnico Pierluca Eugenio, citato per la medesima voce di danno, vadano articolate altre e diverse considerazioni.

2.5.1) – La domanda attrice, con riferimento al sig. Pierluca, non è generica e/o indeterminata, contestando al predetto la condotta gravemente colposa –puntualmente indicata – di aver *“apposto il visto di regolarità tecnica [sugli] atti illegittimi”*, annullati dal TAR (v. pagg. 17-18 della citazione).

2.5.2) – La difesa del sig. Pierluca, ha avversato la pretesa erariale, eccependo tra l'altro la prescrizione del vantato diritto risarcitorio.

2.5.2.1) – Il Collegio reputa tale eccezione, da esaminare con precedenza sulle altre (quale preliminare di merito), palesemente infondata.

2.5.2.2) – La difesa del sig. Pierluca ha argomentato l'eccezione in discorso, assumendo che : in *“ipotesi di danno indiretto, il requisito della certezza della lesione patrimoniale interviene con il passaggio in giudicato della sentenza”* e dunque, *“nel caso di specie, [con il] passaggio in giudicato delle sentenze del TAR Umbria n. 816/2004 e n. 430/2005, con le quali è stato condannato il Comune di Arrone al pagamento del valore dell'area occupata, oltre rivalutazione ed interessi”* (v. pag. 14 della memoria depositata il 23/10/2014).

2.5.2.3) – La Sezione non può che prendere le distanze da simili considerazioni, in quanto muovono dall'errata individuazione del *dies a quo* di decorrenza della prescrizione.

Per espressa indicazione normativa, infatti, *“il diritto al risarcimento del danno [erariale] si prescrive in ogni caso [e perciò anche in ipotesi di danno indiretto] in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso”* (v. art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, nel testo di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b* della l. n. 639/1996)

Il “*fatto dannoso*”, appena menzionato, secondo l’orientamento consolidato della giurisprudenza, coincide con la “*deminutio patrimonii*” dell’Ente, anche in ipotesi di danno indiretto: “*di danno, cioè, che l’Amministrazione pubblica risente solo a seguito del ristoro, da parte della medesima, del nocumento sofferto dal privato*” (v., tra le più recenti, Sez. Umbria n. 123/2014, con richiami ivi anche a SS. RR. n. 14-QM/2011).

2.5.2.4) – Alla stregua del riferito orientamento, dunque, l’eccezione in discorso è – come anticipato – destituita di giuridico fondamento, poiché il pagamento dell’area espropriata (e dunque la *deminutio patrimonii*) è avvenuto dopo l’ “*accordo transattivo*” del 23/9/2009, mentre l’invito a dedurre, al quale si annette efficacia interruttiva della prescrizione (ex SS.RR. n. 14-QM/2000) è stato notificato al sig. Pierluca il 5/12/2012: entro il termine, cioè, fissato dal precitato art. 1 della l. n. 20/1994 e s.m.i. (v. relata di notifica in atti, sub documento 10 della nota di Depositi della Procura regionale n. 1 del 29/5/2013).

2.5.2.5) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, l’eccezione in discorso va disattesa.

2.5.3) – Così definiti i profili della prescrizione, a ben altra conclusione si deve pervenire quanto all’eccezione di carenza di responsabilità del sig. Pierluca, per irrilevanza dei propri pareri, ai fini della produzione del danno (v. memoria dell’avv. Pitoni depositata il 23/10/2014).

L’annullamento degli atti della più volte menzionata procedura espropriativa, infatti, è avvenuto per ragioni di legittimità che non hanno nulla a che vedere con le valutazioni tecniche espresse dal convenuto nei menzionati pareri.

2.5.3.1) – Sotto questo profilo, la stessa Procura regionale – all’odierna pubblica udienza – ha considerato una “possibile” irrilevanza *etiologica* dei pareri in discorso sulla causazione del danno, in rapporto alla sostanziale estraneità dei profili tecnici – implicati nei medesimi pareri – dai vizi di legittimità che hanno determinato l’annullamento TAR della procedura espropriativa.

2.5.3.2) – Né, sotto altro profilo, è possibile rapportare al sig. Pierluca il vizio tecnico della deliberazione consiliare n. 66/1991, che ha portato all’accoglimento dei ricorsi TAR dei proprietari delle aree espropriate (v. precedente paragrafo 2.4.1).

La suddetta deliberazione, infatti, non è stata in alcun modo considerata dalla Procura regionale nella propria linea d’accusa, tanto da non essere stata rinvenuta neanche tra gli atti depositati dalla Procura medesima, così che essa si pone ampiamente al di fuori del *petitum* sostanziale della causa,.

2.5.4) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il sig. Pierluca va assolto dalla domanda attrice.

2.5.5) – In applicazione delle disposizioni dell'art. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 543/1996, convertito in legge n. 639/1996 (autenticamente interpretato dall'art. 10-*bis*, comma 10, del d.l. n.203/2005, convertito in legge n. 248/2005, nel testo modificato dal comma 30-*quinquies* dell'art. 17 del d.l. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009), al difensore del predetto vanno liquidate le spese legali, che il Collegio determina in € 2.500 (duemilacinquecento Euro) tenuto conto del valore della causa (il sig. Pierluca è stato convenuto per €10.949,27), della materia trattata, del numero degli atti posti in essere e degli altri criteri indicati dagli artt. 4 e 11 del d.m. n. °140/2012, applicabile in fattispecie, ai sensi degli artt. 41 e 42 del medesimo decreto.

2.5.6.) – Ai sensi delle medesime disposizioni appena citate, analogo rimborso non è dovuto al Sindaco, agli Assessori ed ai Consiglieri comunali, dato il valore meramente processuale della declaratoria di nullità della citazione, disposta nei loro confronti.

3) – Passando, ora, alla seconda voce di danno contestata dalla Procura regionale, costituita dall'ammontare degli interessi dovuti per il mutuo stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento della “*terza rata*” del ricordato accordo transattivo (€52.566,77), il Collegio reputa infondata la relativa pretesa risarcitoria.

3.1) – Induce a tanto la considerazione che gli interessi costituiscono la naturale controprestazione della fruizione del danaro, oggetto di un mutuo.

In mancanza di ulteriori profili di criticità, magari attinenti all'elevato tasso degli interessi, pertanto, non è corretto – sul piano economico, ancora prima che giuridico – considerare danno la pattuizione di interessi nella stipula di un mutuo.

3.2) – La Procura regionale, per vero, parrebbe aver ipotizzato la fattispecie dannosa in discorso, in base alle “*disposizioni di legge in materia di finanziamento di debiti fuori bilancio*”, ex art. 194 TUEL (v. pagg. 11-12 della citazione).

3.2.1) – E' stato richiamato, in proposito, l'art. 41, comma 4, della l. n. 448/2001, che consente di coprire con mutui i debiti fuori bilancio (ex precitato art. 194, comma 3, TUEL) solo se “*maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*”, ossia entro la data dell'8/11/2001 (v. pag. 12 della citazione).

Di qui la pretesa risarcitoria in discorso, correlata alla stipula da parte del Comune di Arrone di un mutuo per la copertura di un debito fuori bilancio maturato dopo la predetta data dell'8/11/2001.

3.2.2) – In verità, le disposizioni dell’art. 41, comma 4, della l. n. 448/2001, pongono il divieto dell’assunzione di nuovi mutui solo per “*il finanziamento di spese di parte corrente*” (v. l’incipit del citato art. 41, comma 4).

Gli Enti locali, pertanto, ben possono continuare a dare copertura con mutui ai riconoscimenti di debito che si riferiscono a spese di “*investimento*” anche dopo la data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001.

Di tanto mette conto, oltre alla circolare della Cassa Depositi e Prestiti n.1251/2003 (che espressamente ammette il finanziamento con mutui dei debiti fuori bilancio per spese di investimento maturati dopo il 18/11/2001), anche la deliberazione n. 14/2013 della Sezione delle Autonomie, nella quale si precisa chiaramente che i debiti fuori bilancio possono essere finanziati anche con la “*contrazione di [un] mutuo*”, a condizione che il riconoscimento stesso si riferisca a “*spese di investimento*”, secondo quanto indicato nel “*principio contabile n. 2 per gli enti locali, punto n. 99*”.

3.2.3) – Le disposizioni dell’art. 41, comma 4, della l. n. 448/2001, in sostanza, si correlano con quelle sanzionatorie dell’art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002 (con le quale fanno “sistema”), pure menzionate dalla Procura (v. pag. 13 della citazione) e costituiscono attuazione del fondamentale principio di *ricorso all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento*”, ex art. 119, comma 6, Cost.

Trattasi di un principio che esprime i valori basilari della “*sana gestione*”, nello specifico aspetto della necessità di correlare le entrate con le spese, in base alla natura (di “*parte corrente*” o di “*investimento*”) di queste ultime; tanto, nel superiore interesse della salvaguardia degli equilibri di bilancio, quale bene-valore ultimo, oggetto di tutela (v. Sez. Umbria sent. n. 128/2007, n. 87/2008 e n. 184/ 2011) .

3.3) – Le norme considerate dalla Procura, dunque, rientrano nel sistema di responsabilità erariale di tipo sanzionatoria, integrato – nella sua dimensione precettiva – dall’art. 3, comma 18, della l. 350/2003, che ha specificamente individuato gli investimenti, “*ai fini di cui all’art. 119, sesto comma, della Costituzione*”.

3.4) – Non è da escludere che dalla violazione di siffatte norme possa anche discendere un danno, così da ipotizzare un’azione risarcitoria concorrente con quella sanzionatoria. E’ però evidente che il danno (ossia la diminuzione economico-patrimoniale), anche in questo caso – come in tutti gli altri – va allegato e provato nella sua concreta consistenza dalla Procura attrice e non può certo farsi discendere dalla mera violazione dalla norma sanzionatoria.

3.4) – Nella vicenda all’esame del Collegio, la Procura ha esercitato l’azione erariale di danno per la stipula del più volte menzionato mutuo senza allegare alcun concreto pregiudizio economico-patrimoniale, nell’elementare –

ma errata – considerazione che: “*la contrazione del mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti sia senz’altro illegittima e che [per ciò stesso] i relativi oneri finanziari sostenuti dal Comune di Arrone [ossia gli interessi per le somme mutate] siano da considerare danno*” (v. pag. 15 della citazione).

3.5) – La mancanza del danno esclude in radice la fondatezza della domanda attrice.

4) – Analogamente, la domanda attrice va disattesa per l’azione sanzionatoria che è stata promossa nei confronti degli amministratori che hanno stipulato il ripetuto mutuo con la Cassa Depositi e prestito, ex art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, già citato.

4.1) – La Procura regionale ha ritenuto di poter contestare l’illecito in discorso, nel duplice rilievo che:

a) la copertura di un debito fuori bilancio mediante l’assunzione di un mutuo, dopo la data di entrata in vigore della l. n. 3/2001 (18/11/2001), costituisca una violazione dell’art. 41, comma 4, della l. n. 448/2001 (v. pagg. 12-15 della citazione);

b) il mutuo contratto dal Comune di Arrone con la Cassa Depositi e Prestiti (€70.710), in quanto destinato al “*pagamento della terza rata dell’accordo transattivo stipulato in conseguenza delle sentenze del TAR dell’Umbria*”, sia stato destinato alla copertura di una “*spesa di parte corrente*” (v. pag. 15 della citazione).

4.2) – Entrambi i rilievi, nella loro assolutezza, sono infondati.

4.2.1) – Quanto al primo, si è già detto che il divieto di dare copertura con mutui ai debiti fuori bilancio maturati dopo l’8/11/2001 vale solo per quelli che si riferiscono a “*spese di parte corrente*” e non anche ai debiti fuori bilancio che si riferiscono a “*spese di investimento*” (v. precedente paragrafo 3.2.2).

4.2.2) – Quanto al secondo rilievo della Procura, concernente la natura della spesa alla quale è stato destinato il mutuo contratto dal Comune di Arrone con la Cassa Depositi e Prestiti, è da considerare che nell’elenco dell’art. 194, comma 1, TUEL sono ricompresi oltre ai debiti fuori bilancio che si riferiscono a spese di parte corrente (v. lettera *e*) anche i debiti fuori bilancio che si riferiscono a spese di investimento, come – per quanto qui rileva – quelle connesse a “*procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità*” (v. lettera *d*).

4.2.2.1) – Un’annotazione a sé meritano, nel contesto dell’art. 194 TUEL, i debiti fuori bilancio “*derivanti da sentenze esecutive*”(ex lettera *a* del comma 1, dell’art. 194 TUEL).

Trattasi di fattispecie, quest’ultima, che assume un particolare rilievo per la soluzione dell’odierna controversia, atteso che il debito al quale è stato destinato il mutuo contratto dal Comune di Arrone con la Cassa

Depositi e Prestiti è riconducibile proprio ad una spesa “*derivante da sentenze esecutive*” (v. deliberazione consiliare n. 47/2009).

4.2.2.2) – I debiti fuori bilancio derivanti da “*sentenze esecutive*”, invero, non hanno natura propria, ai fini dell’eventuale copertura con “*indebitamento*”, ex art. 119, comma 6 Cost.

Ai suddetti fini, in astratto, esse hanno natura “neutra”: non possono, cioè, essere considerate né “*spese di investimento*”, né “*spese di parte corrente*”.

E’ in concreto, invece, che i riconoscimenti di debito da “*sentenze esecutive*” acquistano una loro precisa connotazione, assumendo la natura propria della spesa per la quale è sorta la controversia definita con la sentenza.

Ciò, ovviamente, non vale per le spese processuali, ossia per le spese sostenute per instare vittoriosamente in giudizio (v. le c.d. “*spese legali*”, o le c.d. “*spese di giustizia*”, ecc.), che hanno intrinsecamente natura di “*spese ordinarie*”, o di “*parte corrente*” che dir si voglia.

4.2.2.3) – In questa ottica, è evidente che i debiti fuori bilancio “*derivanti da sentenze esecutive*” che definiscono controversie relative a “*procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità*” (ex lettere *a* e *d* dell’art. 194, comma 1, TUEL) ben possono avere ad oggetto anche “*spese di investimento*” e non sempre, solo e necessariamente “*spese di parte corrente*”, come ha mostrato di ritenere parte attrice in citazione (v. ancora pag. 15).

D’altro canto, “*l’acquisizione di aree [mediante] espropri*” sono espressamente annoverati tra gli “*investimenti*”, ex art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003 (v. la lettera *e*).

4.2.2.4) – Gli orientamenti maturati in seno alle Sezioni Regionali di controllo di questa Corte, che si sono poste il problema, del resto hanno distinto e separato, ai fini della esatta individuazione delle “*spese di investimento*” legate a procedure espropriative, quelle “*circoscritte alle fisiologiche attività di acquisizione di aree*”, da quelle che “*patologicamente si [possono] aggiungere, in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi dall’Amministrazione, da cui scaturisca l’obbligo del risarcimento del danno*” (cfr. Sez. Contr. Marche delib. n. 65/2013, con richiami a Sez. Contr. Puglia delib. n. 87/2013 e Sez. Contr. Veneto delib. n. 20/2007).

In relazione a ciò, l’indirizzo stesso ha negato, in particolare, natura di “*spese di investimento*” alle “*spese legali*”, a quelle per “*consulenze tecniche*” ed alle spese per “*interessi*”.

4.2.2.5) – La Cassa Depositi e Prestiti è intervenuta con la circolare n. 1255/2005, per una sua valutazione specifica sulla finanziabilità con mutui delle spese per interessi e rivalutazione monetaria, legate alle acquisizioni

di aree mediante procedura espropriativa.

Trattasi di circolare pure menzionata dalla difesa dei convenuti Ercoli e Trotti, nella relativa memoria di costituzione in giudizio (oltre che dalla Sezione di Controllo Marche nella deliberazione n. 65/2013 già citata).

La Cassa Depositi e Prestiti, in tale circolare, ha articolato soluzioni diverse, correlate al tipo di *“provvedimento conclusivo della procedura espropriativa, [...] sia esso [un] decreto, [un] accordo bonario [o una] sentenza”* (v. parte III della precitata circolare: *“Prestiti per debiti fuori bilancio”*, Cap. 1: *“Disciplina”*, Sez. 1 : *“Quadro normativo”*, pagg. 235-237).

4.2.2.5.1) – Nel rilievo che il *“provvedimento conclusivo della procedura espropriativa”* costituisce il momento che segna *“l’incremento patrimoniale”* nel quale si compendia l’investimento, la Cassa Depositi e Prestiti ha ritenuto che *“l’importo indicato nel provvedimento [stesso], rappresenta il corrispettivo dell’investimento, [sia esso una] indennità ovvero [un] risarcimento danni”*.

4.2.2.5.2) – Alla stregua di tale impostazione, è stato ritenuto – per ciò che qui rileva – che : *“la rivalutazione e gli interessi riconosciuti a favore dell’espropriato [...] nelle sentenze che concludono la [relativa] procedura espropriativa sono ammissibili al finanziamento [come parte del corrispettivo dell’investimento] nella misura calcolabile sino alla data di deposito [della sentenza], indipendentemente del termine del 7/11/2001”*(v. pag. 237 della ripetuta circolare).

4.2.2.6) – Nel tratteggiato contesto, il Collegio ritiene di aderire:

- a) all’orientamento delle Sezioni di Controllo, quanto alla natura di *“spesa di parte corrente”* da riservare a quelle strettamente connesse al processo instaurato sulla procedura espropriativa (*“spese legali”*, *“spese di giustizia”*, ecc.); ad esse, infatti, non si correla alcun incremento patrimoniale (v. precedente paragrafo 4.2.2.2);
- b) all’orientamento della Cassa Depositi e Prestiti, quanto alla natura di *“spese di investimento”* da riservare a quelle per rivalutazione monetaria ed interessi, dovuti al proprietario dell’area acquisita dall’Ente, fino alla data di deposito della sentenza che definisce la procedura espropriativa e che riconosce gli oneri rivalutativi stessi; tanto indipendentemente dalla natura dell’occupazione d’urgenza: sia essa, cioè, un’ *“occupazione appropriativa”* o, come nel caso all’esame del Collegio, *“usurpativa”*.

La soluzione offerta dalla Cassa Depositi e Prestiti, invero, tiene conto anche delle modalità concrete delle acquisizioni espropriative (in larga parte soggette a contenzioso) e dei tempi occorrenti per la loro realizzazione,

bilanciandone – secondo canoni di giustizia, oltre che di intrinseca ragionevolezza e congruità – le ricadute economiche sui valori dei beni a confronto: area espropriata e prezzo pagato. E ciò prescindendo, quanto a quest'ultimo, del relativo *nomen* (“*indennità*” o “*risarcimento*”), legato al procedimento seguito per la sua concreta determinazione (provvedimento amministrativo, accordo bonario o sentenza).

Nel contesto del qui condiviso orientamento, dunque, il procedimento giudiziale che conclude la procedura espropriativa illegittima viene principalmente in rilievo quale metodo di determinazione in concreto del prezzo dovuto per l'area acquisita.

4.2.3) – Per quanto finora esposto e considerato, dunque, il Collegio ritiene che la natura della spesa alla quale è stato destinato il mutuo contratto dal Comune di Arrone con la Cassa Depositi e Prestiti, possa essere accertata, ai fini applicativi della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, solo mediante un'attenta analisi delle componenti nelle quali si articola la spesa stessa.

4.3) – Dall'accordo attuativo delle sentenze del TAR Umbria n. 816/2004 e n. 430/2005, siglato il 23/9/2009 (v. documento 12 della nota deposito atti della Procura n. 1 del 29/5/2013), risulta che:

- a) il valore dell'area oggetto della contestata procedura espropriativa è pari ad €62.150,00;
- b) l'ammontare della rivalutazione è pari ad € 19.007,04, calcolando la rivalutazione stessa dalla data dell'occupazione dell'area (28/3/1996) fino a quella convenzionalmente stabilita dalle parti del 31/12/2008 (v. pag. 1 del predetto accordo);
- c) l'ammontare degli interessi è pari ad € 31.696,11, calcolando gli interessi stessi dalla predetta data di occupazione dell'area a quella convenzionale del 31/12/2008.

L'importo complessivo della somma dovuta per l'acquisizione dell'area, dunque, è pari ad €112.406,15.

In tale importo, vale evidenziarlo bene, non è compresa alcuna “*spesa legale*” o altra analoga spesa, legata al processo, considerata invece nella prima delle esaminate ipotesi risarcitorie.

4.3.1) – Applicando sull'ammontare complessivo della rivalutazione monetaria e degli interessi sopra specificati il criterio di determinazione della quota parte della spesa riconducibile ad “*investimento*”, quale indicato nella circolare della Cassa Depositi e Prestiti n. 1255/2005, possono essere computati nel prezzo d'acquisto della menzionata area la rivalutazione e gli interessi maturati fino alla data di deposito della sentenza TAR n. 430/2005, ossia fino alla data dell'8/9/2005.

4.3.2) – Sulla base dei dati riportati nello schema di pag. 2 dell' accordo siglato il 23/9/2009, pertanto, deve

dirsi che – nel caso di specie – concorrono alla determinazione del prezzo di acquisto dell'area oggetto della contestata procedura espropriativa anche:

- a) l'ammontare della rivalutazione monetaria maturata fino a settembre 2005, pari ad €14.018;
- b) l'ammontare degli interessi maturati fino al medesimo mese di settembre 2005, pari ad €24.508.

4.3.3) – Conseguentemente, il Collegio ritiene che l'ammontare complessivo degli oneri che concorrono a formare il prezzo d'acquisto della ridetta area, e che perciò costituiscono "*spesa di investimento*", sia pari ad € 100.676, di cui: (a) €62.150, per sorte capitale; (b) €14.018, per rivalutazione monetaria; (c) €24.508 per interessi.

4.3.4) – Dagli atti di causa, peraltro, non risulta che il mutuo contratto dal Comune di Arrone per il pagamento della "*terza rata*" del più volte menzionato accordo transattivo sia stato destinato ad oneri diversi da quelli costituenti il prezzo di acquisto della ridetta area, nella indicata triplice dimensione di: sorte capitale, rivalutazione ed interessi maturati fino al settembre 2005.

In particolare, non risulta che le somme del predetto mutuo siano state in qualche modo destinate al pagamento della rivalutazione monetaria e degli interessi maturati dopo la data di deposito della sent. n. 430/2005 del TAR dell'Umbria (8/9/2005).

4.4) – In mancanza della prova certa della destinazione della somma acquisita con il ripetuto mutuo a somme diverse da quelle di investimento, pertanto, l'azione esercitata dalla Procura regionale per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002, deve essere disattesa.

5) – A non diversa soluzione, peraltro, si perviene anche a voler aderire al criterio seguito in aula dal P.M., volto a separare e distinguere la spesa per interessi (nel caso, €31.696,11), quale "*spesa corrente*", da quella per sorte (nel caso, 62.150,00) e rivalutazione monetaria (nel caso, €19.007,04), da considerare – nel suo complessivo ammontare – "*spesa di investimento*".

Dalla documentazione in atti, infatti, non risultano elementi che consentano di poter affermare, con tutta la certezza che la materia impone, che la somma mutuata (€ 70.710) abbia finanziato – in tutto o in parte – la spesa per interessi e non piuttosto quella per la sorte rivalutata.

6) – Il proscioglimento nel merito dei convenuti per la seconda posta di danno e per l'applicazione della menzionata sanzione comporta la liquidazione a favore dei difensori dei medesimi delle spese legali, ai sensi dell'art. 3, comma 2-*bis*, del d.l. n. 543/1996, convertito in legge n. 639/1996, autenticamente interpretato dall'art. 10-*bis*, comma 10, del d.l. n.203/2005, convertito in legge n. 248/2005, nel testo modificato dal comma

30-*quinquies* dell'art. 17 del d.l. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009.

Il Collegio ritiene di liquidare le spese ai predetti difensori nei termini che seguono, tenendo conto del valore della causa, della materia trattata, del numero degli atti posti in essere e degli altri criteri indicati dagli artt. 4 e 11 del d.m. n°140/2012, applicabile in fattispecie, ai sensi degli artt. 41 e 42 del medesimo decreto:

- a) € 2.500 (duemilacinquecento) oltre IVA e CAP, all'avv. Pasero, difensore dei sigg. Trotti Danilo ed Ercoli, convenuti per il risarcimento della seconda posta di danno (€4.778,80 ciascuno);
- b) € 8.000 (ottomila), oltre IVA e CAP, all'avv. Galeazzi, difensore sia dei convenuti Serafini, Panfili, Aiani; Grechi, Trotti Anna Rita e Ceccarelli, evocati in giudizio per la seconda posta di danno (€ 4.778,80 ciascuno) e per l'applicazione della ricordata sanzione (nelle misure indicate a pag. 6 della citazione), sia dei convenuti Fioretti e Fiocchi, evocati anche essi per la medesima posta di danno di cui sopra (€ 4.778,80 ciascuno) e per l'applicazione della ridetta sanzione (nella misura indicata a pag. 6 della citazione), oltre che per la prima posta di danno, per la quale è stata tuttavia dichiarata nulla la citazione (anche nei loro confronti) e non è stata perciò liquidata alcuna spesa legale (v. precedenti paragrafi 2.3 – 2.3.3 e paragrafo 2.5.6).

7) – Dato l'esito del giudizio, non è luogo a pronunce sulle spese dello stesso.

P. Q. M.

DICHIARA LA NULLITA' DELLA CITAZIONE

per la prima posta di danno, nei confronti dei convenuti sigg. Rosati, Luzzi, Orsini Valdimiro, Di Giuli, Fioretti e Fiocchi.

ASSOLVE

per la medesima, prima posta di danno il sig. Pierluca Eugenio

ASSOLVE

tutti i convenuti per la seconda posta di danno e tutti i convenuti per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della l. n. 289/2002.

LIQUIDA

a favore dei difensori dei convenuti assolti dall'azione risarcitoria e dall'azione sanzionatoria le spese legali, nei sensi indicati in motivazione.

Non è luogo a pronuncia sulle spese di giudizio.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del giorno 11/2/2015.

L'Estensore

Il Presidente

f.to Dott. Fulvio Maria Longavita

f.to Dott. Angelo Canale

Depositata in Segreteria il 18 marzo 2015

Il direttore della segreteria

f.to Elvira Fucci