

*Al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a diciotto anni, effettivamente maturati, è applicabile, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, l'aliquota del 2,44 per cento per ogni anno utile; tuttavia, l'estensione di detta disciplina, in quanto operata per il tramite di un intervento legislativo che si caratterizza quale norma non di interpretazione autentica, bensì avente portata innovativa e con finalità perequative rispetto al personale militare, non ha efficacia retroattiva.*

\* \* \*

### Basilicata

117 – Sezione giurisdizionale Regione Basilicata; sentenza 15 dicembre 2022; Pres. Pergola, Est. Lorenzini, P.M. Stolfi; Proc. reg. Basilicata c. *Omissis* e altri.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Amministratori regionali – Società a totale partecipazione regionale – Società in house – Opzione diseconomica – Danno erariale – Esclusione.**

Cost., art. 103; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*Non è configurabile una responsabilità erariale, per mancanza dell'elemento soggettivo quantomeno della colpa grave, in relazione alla condotta dei titolari degli organi di amministrazione e gestione di una società in house regionale che abbiano omesso di liquidare una società di scopo, a sua volta integralmente partecipata, laddove l'abnorme diseconomicità dell'opzione gestionale adottata non emergesse ex ante.*

\* \* \*

### Calabria

200 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 9 novembre 2022; Pres. Cirillo, Est. Tarantelli, P.M. Ciani; Proc. reg. Calabria c. *Omissis*.

**Giurisdizione e competenza – Richiesta di contributi pubblici – Rapporto di servizio funzionale fra percipiente e amministrazione concedente – Configurabilità – Dichiarazioni necessarie – Non veridicità – Responsabilità erariale – Sussiste.**

C.g.c., art. 1.

*La richiesta di provvidenze pubbliche crea una relazione funzionale fra percipiente ed amministrazione concedente, configurando un rapporto di servizio idoneo a radicare la giurisdizione contabile; pertanto, la domanda di contributi di sostegno all'agricoltura, contenente dichiarazioni necessarie non veritiere, si pone quale causa idonea e sufficiente alla produzione dell'evento pregiudizievole all'erario.*

## Sezioni giurisdizionali regionali

### Abruzzo

129 – Sezione giurisdizionale Regione Abruzzo; sentenza 25 novembre 2022; Giud. un. Lo Giudice; *Omissis* c. Inps.

**Pensioni civili e militari – Trattamento normale – Quota retributiva di pensione da liquidarsi con il sistema “misto” – Cessazione dal servizio con anzianità superiore a venti anni di servizio utile e tra i quindici e i diciotto anni al 31 dicembre 1995 – Coefficiente di rivalutazione del 2,44 per cento per ogni anno utile – Applicabilità – Aliquota del 44 per cento – Forze di polizia a ordinamento militare**

– Estensione – Irretroattività.

Cost. artt. 2, 3, c. 2, 81; d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, approvazione del t.u. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, artt. 44, 52, cc. 1, 3 e 5, 54, c. 1; l. 8 agosto 1995, n. 335, riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, art. 1, c. 12; l. 30 dicembre 2021, n. 234, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, legge di bilancio 2022, art. 1, c. 101.

205 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 22 novembre 2022; Pres. Cirillo, Est. Facciorusso, P.M. Ciani; Proc. reg. Calabria c. *Omissis*.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendente comunale – Responsabile del settore finanziario – Reati commessi da pubblici dipendenti – Peculato – Sentenza patteggiata irrevocabile – Ristoro integrale del danno erariale – Lesione all’immagine pubblica – Esclusione – Infondatezza.** C.p., artt. 81, 317; c.c., art. 2059; c.p.p., art. 444; c.g.c., art. 51, cc. 6 e 7.

*L’avvenuta restituzione delle somme di pubblico denaro da parte del responsabile comunale di servizio finanziario, nei cui confronti sia stata emessa sentenza patteggiata passata in giudicato per il reato di peculato continuato per appropriazione, non esclude la produzione di danno all’immagine azionabile in sede erariale.*

207 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 24 novembre 2022; Giud. un. Facciorusso; M.V. c. Inps.

**Processo pensionistico – Pensioni civili – Pensione ai superstiti – Mancata domanda amministrativa – Pregiudiziale amministrativa – Sussiste.** C.g.c., art. 153, c. 1, lett. b).

**Processo pensionistico – Soccorso istruttorio – Principio della massima collaborazione fra privato e pubblica amministrazione – Provvedimento negativo per incompletezza o erroneità dell’istanza – Irragionevolezza – Configurabilità.**

L. 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, art. 6, lett. b).

*L’art. 153, c. 1, lett. b), c.g.c., fissa la regola della c.d. pregiudiziale amministrativa nel giudizio pensionistico perché all’amministrazione sono attribuite dal legislatore la titolarità e la gestione del procedimento di accertamento del diritto a pensione; pertanto, il giudice non può pronunciarsi, per la prima volta, su una domanda della quale l’amministrazione non sia stata previamente investita e sulla quale non abbia già avuto la possibilità di pronunciarsi.*

*Il soccorso istruttorio è volto a garantire la massima collaborazione possibile tra privato e amministrazione pubblica, con il risultato che l’esclusione da una procedura amministrativa per motivi di carattere squisitamente formale è giustificata soltanto se necessaria per la tutela di contrapposti valori giuridici; se tale necessità non ricorre, è lo stesso principio di proporzionalità a rendere irragionevole l’adozione di un provvedimento negativo basato sulla mera incompletezza o erroneità dell’istanza.*

210 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 29 novembre 2022; Pres. Cirillo, Est. Marrè Brunenghi, P.M. Madeo; Proc. reg. Calabria c. *Omissis* e altri.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Casa di cura convenzionata – Amministratore pro tempore – Indebiti rimborsi di prestazioni sanitarie – Cessione dolosa di crediti già pagati o non validati – Illecito erariale – Sussiste.**

C.c. artt. 1260 ss., 1345; c.g.c., art. 1.

*Rispondono di illecito erariale a titolo doloso sia la Casa di cura convenzionata con il Servizio sanitario regionale, che il suo amministratore pro tempore all’epoca dei fatti, per avere ceduto una massa di crediti pur nella consapevolezza della sostanziale non debenza della somma, sia perché i crediti ceduti erano stati pressoché tutti pagati, sia perché non validati in quanto sovrastimati e riferiti a prestazioni extra budget asseritamente rese.*

211 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 7 dicembre 2022; Pres. ed Est. Cirillo, P.M. Di Pietro; Proc. reg. Calabria c. *Omissis* e altri.

**Processo contabile – Giudizio di responsabilità amministrativa – Atto di citazione – Indisponibilità del diritto sostanziale azionato – Rinuncia al processo – Ammissibilità – Rinuncia all’azione – Esclusione.**

C.g.c., artt. 66, 69, 73, 86, 110, 111.

**Processo contabile – Giudizio di responsabilità amministrativa – Richiesta di assoluzione per i convenuti formulata dal pubblico ministero in sede di discussione orale – Rinuncia alla domanda – Inconfigurabilità – Richiesta di assoluzione per taluni convenuti – Mera riduzione della domanda – Esclusione.**

C.g.c., artt. 110, 111.

*Il pubblico ministero contabile può archiviare l’istruttoria erariale ante causam ex art. 69 c.g.c., interrompere il decorso del termine prescrizione di legge ex art. 66 c.g.c., agire a tutela della conservazione della garanzia patrimoniale ex art. 73 c.g.c. ovvero rinunciare in corso di causa agli atti del processo nelle forme previste dagli artt. 110 e 111 c.g.c. qualora intervenga l’accettazione del convenuto, ma non può disporre del diritto sostanziale azionato in quanto non ne è titolare essendo quest’ultimo in capo all’amministrazione danneggiata.*

*La richiesta di assoluzione per i convenuti, formulata dal pubblico ministero contabile in sede di discussione orale, non comporta la rinuncia alla domanda articolata in citazione e, pertanto, può non essere accolta dal collegio non esplicando alcun effetto di rinuncia all’azione, peraltro non contemplata dal*

*codice; analogamente, la richiesta di assoluzione limitata a taluni convenuti, avanzata dal requirente in udienza, non è assimilabile ad una mera riduzione della domanda.*

212 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 7 dicembre 2022; Pres. ed Est. Cirillo, P.M. Di Pietro; Proc. reg. Calabria c. *Omissis*.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Aiuti all’agricoltura – Percezione indebita – Beneficiario assoggettato a misura di prevenzione in via definitiva – Divieto di ottenere erogazioni pubbliche – Sussistenza – Decadenza automatica – Configurabilità.**

C.c., art. 2082; c.g.c., art. 1; d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli artt. 1 e 2 l. 13 agosto 2010, n. 136, art. 67, lett. g).

*L’assoggettamento a misura di prevenzione definitiva preclude il riconoscimento di pubblici benefici e determina la decadenza da quelli concessi a prescindere dal periodo di efficacia della misura stessa con conseguente ascrizione dell’illecito erariale al convenuto che abbia presentato domanda di aiuto all’agricoltura rendendo dichiarazioni non veritiere, sebbene assoggettato a misura di prevenzione, in violazione del disposto normativo ostativo all’ottenimento di contributi.*

229 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 28 dicembre 2022; Pres. Cirillo, Est. Facciorusso, P.M. Ciani; Proc. reg. Calabria c. *Omissis*.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Società – Progetti industriali ad alto contenuto tecnologico – Indebita percezione di contributi europei – Violazione delle regole del bando e degli atti di gara – Divieto di rigonfiamento del prezzo – Sussistenza – Obbligo del “nuovo di fabbrica” – Configurabilità – Danno erariale – Sussiste.**

C.g.c., art. 1.

*Laddove vengano violate dai beneficiari di fondi strutturali europei le regole del bando e degli atti di gara che impongano il divieto di non produrre rigonfiamenti nelle fatturazioni intermedie e di portare a finanziamento unicamente macchinari nuovi di fabbrica, si integra indebita percezione di contributi pubblici con conseguente ascrizione dell’illecito erariale ai convenuti a titolo doloso, in via solidale e per l’intero.*

233 – Sezione giurisdizionale Regione Calabria; sentenza 28 dicembre 2022; Pres. Cirillo, Est. Tarantelli, P.M. Di Pietro; Proc. reg. Calabria c. *Omissis*.

**Processo contabile – Giudizio di responsabilità amministrativa – Eccezioni preliminari – Incompatibilità del giudice contabile – Ipotesi tassative della astensione e della ricusazione – Richiesta avanzata in udienza volta a valutare la compatibilità del relatore – Infondatezza.**

C.p.c., artt. 51, 52; c.g.c., artt. 21, 22, 148-bis.

*Deve essere disattesa l’eccezione preliminare, come riferita alla richiesta di valutazione della compatibilità del relatore, attesa la tassatività delle ipotesi codicistiche (astensione ex art. 21 c.g.c. e ricusazione ex art. 22 c.g.c.) e considerato l’espresso richiamo agli artt. 51 e 52 c.p.c. ovvero a disposizioni speciali (come l’art. 148-bis c.g.c. sul giudizio di conto) in ordine all’incompatibilità del giudicante contabile rispetto al giudizio sottoposto al suo vaglio; tale disciplina generale, peraltro proceduralizzata sia con riferimento alle modalità di richiesta, sia in relazione alla tempistica, risulta ostativa alla possibilità di ricusazione del giudice contabile, conseguendone che la mera richiesta, formulata in udienza, dalla difesa del convenuto, volta a valutare la compatibilità del relatore, difetta dei presupposti di legge e va respinta.*

\* \* \*

#### Friuli-Venezia Giulia

65 – Sezione giurisdizionale Regione Friuli-Venezia Giulia; sentenza 28 dicembre 2022; Pres. ed Est. Bacchi, P.M. Spedicato; Proc. reg. Friuli-Venezia Giulia c. G.T.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Imprenditori agricoli – Indebita percezione di contributi europei – Falsa rappresentazione di contratti di affitto inesistenti – Danno erariale – Sussiste.**

Cost., art. 103; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*È configurabile un danno erariale in relazione alla condotta di imprenditori agricoli che, rappresentando contratti di affitto stipulati con locatori in realtà deceduti o non legittimati o comunque ignari della stipulazione dei relativi contratti, abbiano incrementato fittiziamente la superficie di terreno nella propria disponibilità, al fine di percepire indebitamente contributi europei commisurati all’estensione della superficie aziendale.*

\* \* \*

### Liguria

89 – Sezione giurisdizionale Regione Liguria; sentenza 4 ottobre 2022; Pres. Rosati, Est. Brancoli Busdraghi, P.M. Desi; Proc. reg. Liguria c. G.B.

**Processo contabile – Notificazione dell’invito a dedurre – Regolarità e tempestività – Presupposti – Notificazione presso la residenza esclusivamente anagrafica del convenuto – Insussistenza – Residenza effettiva – Prevalenza – Atto di citazione – Inammissibilità – Fattispecie.**

Cost., artt. 24, 103; c.g.c., artt. 67, 68; c.p.c., artt. 137-139; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*Nel processo contabile, anche in considerazione del principio del diritto di difesa del convenuto, l’atto di citazione deve essere preceduto dalla regolare e tempestiva notificazione dell’invito a dedurre, e tale presupposto non risulta integrato laddove l’atto sia stato notificato all’indirizzo risultante dall’anagrafe comunale, in quanto tali risultanze assumono rilievo meramente presuntivo, con la conseguenza che in dette ipotesi, l’atto di citazione è affetto da inammissibilità rilevabile d’ufficio (nella specie, la consegna dell’invito a dedurre era stata effettuata a mani proprie del padre del presunto responsabile, che aveva, al momento della notificazione, precisato che il figlio risiedeva in realtà all’estero, e la successiva notificazione all’estero era stata effettuata presso un indirizzo agevolmente reperibile).*

100 – Sezione giurisdizionale Regione Liguria; sentenza 14 novembre 2022; Giud. un. Del Pozzo; M.O. c. Inps.

**Pensioni civili e militari – Sistema contributivo – Montante – Contributi versati – Quantificazione – Riliquidazione.**

L. 8 agosto 1995, n. 335, riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, art. 1, cc. 6, 7, 8 e 10; l. 23 dicembre 2000, n. 388, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), art. 1.

*Nel caso di liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema contributivo, l’importo annuo è determinato sulla base del montante contributivo individuale; pertanto, esso deve essere riliquidato qualora l’ente previdenziale, nell’estratto-conto dell’assicurato, non abbia correttamente tenuto conto dell’ammontare degli emolumenti percepiti dall’interessato nella vita lavorativa.*

114 – Sezione giurisdizionale Regione Liguria; sentenza 15 dicembre 2022; Pres. Rosati, Est. Brancoli Busdraghi, P.M. Desi; Proc. reg. Liguria c. A.F.M.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Docente universitario – Dovere di esclusiva – Attività extralavorativa professionale non autorizzata – Attività di consulenza – Omesso riversamento dei compensi percepiti – Danno erariale – Inapplicabilità.**

Cost., art. 103; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, artt. 60, 82; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53; l. 30 dicembre 2010, n. 240, norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario, art. 6, c. 10.

*Il divieto di svolgimento, da parte di un professore universitario, di attività professionale non autorizzata, non sussiste in relazione all’attività di consulenza, consistente nella prestazione intellettuale occasionale e non riconducibile alla figura professionale di riferimento; pertanto, lo svolgimento di detta attività non comporta l’obbligo di riversamento all’amministrazione di appartenenza dei compensi percepiti e, in caso di omissione, non configura un danno erariale.*

\*\*\*

### Lombardia

276 – Sezione giurisdizionale Regione Lombardia; sentenza 19 dicembre 2022; Pres. ed Est. Tenore; Proc. reg. Lombardia c. L.G.F.

**Processo contabile – Giudicato penale – Formula assolutoria – Perché il fatto non sussiste – Influenza sul processo contabile – Limiti.**

C.p.p., artt. 576, 652; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

**Processo contabile – Valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dalle amministrazioni o dalla comunità amministrata – Compensatio lucri cum danno civile – Analogia – Differenze.**

C.c., art. 1223; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1-bis.

*L’applicazione dell’art. 652 c.p.p. non può prescindere dall’autonoma valutazione che il giudice contabile è chiamato a svolgere sui fatti e sulle circostanze emergenti dalla motivazione della sentenza penale, con lo scopo di accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto in sede penale a sua volta comporti anche l’insussistenza dell’evento dannoso (condotta-danno) ai fini della pronuncia erariale; l’assoluzione dalla responsabilità penale non implica*

*l'automatica esclusione di quella amministrativa, atteso che quest'ultima viene accertata in un processo autonomo da quello penale senza che assuma alcun rilievo la scelta della pubblica amministrazione, costituitasi parte civile in sede penale, di impugnare ex art. 576 c.p.p. la sentenza assolutoria.*

*La compensatio lucris cum damno civile prevista dall'art. 1223 c.c. e la determinazione del danno ex art. 1, c. 1-bis, l. n. 20/1994, nonostante alcune analogie di fondo, non esprimono lo stesso principio ed hanno presupposti normativi diversi; l'applicazione della norma relativa alla responsabilità amministrativa e contabile è di tenore molto ampio, comprendendo ogni possibile vantaggio non soltanto nei riguardi delle pubbliche amministrazioni, ma anche della comunità amministrata, con una dizione più ampia e comprensiva di qualsiasi vantaggio sociale.*

\* \* \*

### Marche

89 – Sezione giurisdizionale Regione Marche; sentenza 29 novembre 2022; Pres. Del Rosario, Est. D'Amato, P.M. Pretara; Proc. reg. Marche c. F.L.

**Giudizi di conto e per resa del conto – Agente contabile – Utilizzatore della carta di credito – Estratti conti bancari – Conto giudiziale – Esclusione.**

R.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato, art. 616; d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194, regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, art. 1.

*Il conto giudiziale che l'utilizzatore della carta di credito, al quale deve essere riconosciuta la qualifica di agente contabile essendo, al pari dell'economista, un soggetto pagatore che dispone di somme messe a disposizione dall'amministrazione, deve presentare alla Corte dei conti, non può essere costituito dagli estratti conti bancari, non possedendo i predetti documenti i requisiti minimi legali per poterli qualificare come conti giudiziali.*

114 – Sezione giurisdizionale Regione Marche; sentenza 23 dicembre 2022; Pres. Del Rosario, Est. D'Amato, P.M. Pomponio; Proc. reg. Marche c. M.M. e altro.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Soggetto privato – Fondi pubblici – Mancata distrazione – Mantenimento destinazione d'uso beni acquistati con i fondi pubblici – Questione relativa al profilo della giurisdizione – Esclusione – Merito – Danno erariale – Sussiste.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*La mancata distrazione di fondi concessi dalla pubblica amministrazione ad un soggetto privato nell'ambito di un programma volto alla realizzazione di un interesse pubblico o il mantenimento della destinazione d'uso del bene acquistato con i fondi pubblici sono profili che attengono non al profilo della giurisdizione del giudice contabile, quanto piuttosto alla sussistenza di uno degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, costituito dal danno erariale.*

\* \* \*

### Molise

45 – Sezione giurisdizionale Regione Molise; sentenza 1 dicembre 2022; Pres. Viciglione, Est. Di Cecilia, P.M. Brizi; Proc. reg. Molise c. C.E. e altri.

**Energia elettrica ed energia in genere – Enti locali – Utilizzo di fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica da parte dell'ente locale – Privativa a favore degli enti pubblici – Esclusione – Limiti – Destinazione dell'energia all'autoconsumo dell'ente locale e non a finalità commerciali – Sussistenza – Fattispecie.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, attuazione della direttiva 2001/77/Ce relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, art. 1, 3; l. 24 dicembre 2007, n. 244, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), art. 2, c. 273; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, artt. 2, 3.

*Gli enti locali sono legittimati ad incentivare lo sviluppo e l'utilizzazione dell'energia rinnovabile e segnatamente degli impianti fotovoltaici, sebbene il legislatore interno e comunitario abbiano inteso favorire la massima concorrenza, scoraggiando la costituzione di enti strumentali volti allo scopo o la semplice partecipazione societaria; peraltro, l'attività svolta nel settore dagli enti locali deve essere finalizzata al soddisfacimento di propri bisogni energetici (c.d. autoconsumo) e non a finalità commerciali, perseguite tramite società strumentali o di scopo (nella specie, gli amministratori di un ente locale con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e quindi destinatario di particolari tariffe incentivanti, aveva concesso lo sfruttamento dei vantaggi derivanti dalla realizzazione di un parco eolico realizzato su un terreno privato a spese del comune e quindi il totale dei proventi elargiti dal Gestore dei servizi energetici (G.s.e.) mediante la cessione del relativo credito.*

\* \* \*

**Piemonte**

234 – Sezione giurisdizionale Regione Piemonte; sentenza 14 novembre 2022; Pres. Pinotti, Est. Mezzape-  
sa; Proc. reg. Piemonte c. *Omissis* s.r.l. e altri.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Finanziamenti pubblici nazionali e comunitari – Estensione alle persone fisiche amministratrici e rappresentanti delle persone giuridiche beneficiarie – Sussiste.**

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*In materia di finanziamenti pubblici anche comunitari, la responsabilità amministrativa si estende anche alle persone fisiche che abbiano diretto, rappresentato o amministrato quelle giuridiche beneficiarie dei contributi oggetto di sviamento, incidendo negativamente sul programma imposto dalla pubblica amministrazione.*

\* \* \*

**Toscana**

440 – Sezione giurisdizionale Regione Toscana; sentenza 30 dicembre 2022; Pres. Bax, Est. di Pietro, P.M. Imposimato; Proc. reg. Toscana c. M.T.

**Processo contabile – Intervento *ad adiuvandum* – Azione revocatoria – Ente locale danneggiato – Intervento adesivo dipendente alle ragioni della Procura – Presupposti – Requisiti – Inammissibilità.**

Cost., art. 103; c.c., art. 2901; c.g.c., art. 85; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*Per quanto, in astratto, il comune danneggiato abbia un interesse qualificato meritevole di tutela, in quanto amministrazione danneggiata per effetto della condotta accertata nel giudizio di responsabilità amministrativa, a intervenire *ad adiuvandum* anche nella sede dell'azione revocatoria, è inammissibile l'intervento adesivo dipendente che non risulti correttamente notificato alle controparti, essendosi l'amministrazione danneggiata limitata a depositarlo in segreteria.*

\* \* \*

**Umbria**

85 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 8 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Fava, P.M. Magno; Proc. reg. Umbria c. M.C.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Enti pubblici – False certificazioni – Legittimo affidamento – Contenzioso passivo – Danno erariale indiretto – Sussiste.**

C.c., art. 2697; c.g.c., art. 1.

*La responsabilità da informazioni non veritiere, fra cui quella della amministrazione pubblica per false, erronee o inefficaci certificazioni e attestazioni di natura affidante, in violazione del principio del legittimo affidamento del destinatario dell'atto, determina l'insorgenza di danno erariale indiretto a titolo di spese di giudizio da contenzioso passivo.*

87 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 10 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Di Giulio, P.M. Magno; Proc. reg. Umbria c. C.G.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Dirigente scolastico responsabile della sicurezza – Infortunio occorso a dipendente – Malfunzionamento di cancello pedonale – Violazione degli obblighi di custodia – Configurabilità – Concorso di colpa del lavoratore – Esclusione – Contenzioso passivo risarcitorio – Esito di soccombenza dell'amministrazione scolastica – Danno erariale indiretto – Sussiste.**

C.c., artt. 2043, 2051, 2087; c.g.c., art. 1.

*Il dirigente scolastico, nella sua qualità di responsabile della sicurezza del personale e degli utenti dell'istituto, risponde di danno erariale indiretto in ragione delle somme refuse dall'amministrazione a seguito di contenzioso passivo civile risarcitorio promosso da dipendente infortunatosi per malfunzionamento di cancello pedonale, non potendo fondatamente invocare, a propria discolpa, il concorso di colpa del lavoratore allorquando la condotta del prestatore non rilevi come imprevedibile o abnorme e, dunque, non sia tale da integrare rischio elettivo.*

94 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 17 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Di Giulio, P.M. Amante; Proc. reg. Umbria c. D.S.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Dirigente medico – *Malpractice* chirurgica – Decesso della paziente – Omessi approfondimenti diagnostici – Valutazione della gravità della colpa medica – Imperizia – Imprudenza – Negligenza – Colpa grave – Sussiste.**

C.g.c., art. 1.

*Ai fini della valutazione in ordine alla gravità della colpa medica si distinguono i tre profili della imperizia, della imprudenza e della negligenza; il grado della colpa, ai fini della personalizzazione del rimprovero che può essere mosso al medico, va determinato considerando in chiave comparativa diversi fattori: 1) la gravità della violazione della regola cautelare doverosa, anche alla luce della sua eventuale elasticità; 2) la misura e la prevedibilità dell'evento; 3) la condizione personale dell'agente, il suo grado di specializzazione e la situazione specifica in cui si è trovato ad operare, compresa l'eventuale oscurità del quadro patologico che si è trovato di fronte; 4) le motivazioni della condotta; ne discende che l'ortopedico che abbia ommesso di sottoporre la paziente ad adeguate e necessarie analisi preliminari all'intervento chirurgico con conseguente decesso della stessa, è incorso in negligenza ed imprudenza.*

99 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 23 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Fava, P.M. Amante; Proc. reg. Umbria c. C.N. e altri.

**Contratti pubblici – Azienda sanitaria – Affidamento dei servizi – Proroghe contrattuali reiterate e illegittime – Danno da lesione alla concorrenza – Sussistenza – Quantificazione – Criteri – Differenziale di costo – Ammissibilità.**

C.c., art. 2697; c.g.c., art. 1.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Azienda sanitaria – Gestione dei servizi – Affidatari – Proroghe contrattuali reiterate e illegittime – Illecito erariale – Sussistenza – Gestione macroscopicamente inefficiente – Elemento psicologico – Colpa grave – Configurabilità.**

C.c., art. 2697; c.g.c., art. 1.

*I principi eurounitari di messa in concorrenza, apertura al mercato e par condicio tra i potenziali ed effettivi offerenti impongono alle amministrazioni di organizzarsi affinché, venuto a scadenza un contratto, possa essere immediatamente operativo quello successivo, in modo che non vi sia alcuna soluzione di continuità, anche per la salvaguardia dell'utenza, specie ove il servizio in questione investa la cura della persona umana; ne discende che le proroghe negoziali costituiscono uno strumento eccezionale e temporaneo, sicché l'utilizzo dello strumento in modo patologico e abusivo integra danno da lesione alla concorrenza il cui ammontare ben può essere determinato quale differenziale di costo tra quanto in concreto sostenuto dalle amministrazioni in forza dell'illegittima prosecuzione del servizio e il minore costo conseguito in esito alla doverosa procedura comparativa che, se tempestivamente portata a termine ed attuata, avrebbe consentito notevoli risparmi di spesa.*

*Una efficiente gestione dei servizi impone all'amministrazione di prevedere, programmare, ideare l'avvicendamento tra affidatari e di adottare tempestive iniziative, programmando le scadenze am-*

*ministrative al fine di far subentrare il nuovo affidatario senza dilazione; la procedura di gara pubblica deve essere svolta in data anteriore rispetto alla scadenza del precedente contratto e, comunque, al più tardi entro la fine dell'eccezionale primo periodo di proroga, in modo da non creare soluzioni di continuità nella prestazione del servizio; di converso, nella specie, la gestione è stata macroscopicamente inefficiente con conseguente ascrizione dell'illecito erariale a titolo gravemente colposo.*

101 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 25 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Di Giulio, P.M. Magno; Proc. reg. Umbria c. E.A.

**Processo contabile – Giudizio di responsabilità amministrativa – Istanza di sospensione del giudizio contabile – Pendenza del giudizio di revisione del giudicato penale – Infondatezza.**

C.g.c., art. 106; c.p.p., artt. 630, 651.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Carabiniere – Omicidio volontario di altro carabiniere – Sentenza penale di condanna irrevocabile – Danno erariale indiretto – Sussistenza – Equo indennizzo – Sussidi – Configurabilità.**

C.p., artt. 575, 576, c. 1, n. 5-bis; c.p.p., art. 651; c.g.c., art. 1.

*La pendenza del giudizio di revisione del giudicato penale non intacca, né sospende, sino all'esito positivo dello stesso, l'efficacia irrevocabile del giudicato penale di condanna.*

*Nella corresponsione di equo indennizzo e di sussidi in favore della vedova di carabiniere ucciso per ragioni di servizio è ravvisabile danno erariale indiretto azionabile nei confronti del carabiniere autore della condotta omicidiaria.*

103 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 29 novembre 2022; Pres. ed Est. Floreani, P.M. Magno; Proc. reg. Umbria c. C.F.C.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Dirigente medico – Malpractice neurochirurgica – Danni irreversibili alla paziente – Errore e/o difetto di tecnica chirurgica – Imperizia – Colpa grave – Sussiste.**

C.g.c., art. 1.

*Rientra nella condotta richiesta al sanitario il dovere di controllo del corretto funzionamento della strumentazione, al fine di evitare il verificarsi di eventi dannosi possibili e non del tutto imprevedibili, che possono intervenire nel corso dell'operazione; sussiste, dunque, il rapporto di causalità, materiale e giuridica, tra l'intervento chirurgico a cui è stata sottoposta la paziente e i reliquati invalidanti derivati dalla prestazione d'opera professionale connotata da grave imperizia del convenuto.*

104 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 30 novembre 2022; Pres. Floreani, Est. Fava, P.M. Amante; Proc. reg. Umbria c. L.C. e altro.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendenti comunali – Titolari del settore urbanistico-edilizio – Omessa acquisizione di aree standard – Danno erariale – Natura permanente – Fattispecie.**

L. 17 agosto 1942, n. 1150, legge urbanistica, art. 28; l. 29 settembre 1964, n. 847, autorizzazione ai comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della l. 18 aprile 1962, n. 167, artt. 1, 4; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

*Configura una ipotesi di illecito contabile la mancata acquisizione, da parte dei titolari del settore urbanistico-edilizio, delle aree standard dedotte in cessione nella convenzione di lottizzazione; il danno da omessa acquisizione delle aree standard ha natura permanente e persiste fino al momento dell'acquisizione delle aree al demanio o al patrimonio comunale (nella specie, i convenuti, nonostante la mancanza di opere di urbanizzazione primaria, hanno rilasciato le concessioni edilizie e le licenze di abitabilità, nonché, pur in presenza del pagamento degli oneri di urbanizzazione, hanno omesso le attività preordinate alla realizzazione e al collaudo delle opere pubbliche, con la conseguenza che larghe aree del territorio comunale risultano prive di marciapiedi, illuminazione e verde pubblico, con grave danno della comunità residente). (1)*

*Motivi della decisione – (Omissis) 3.* Nel merito, l'azione è parzialmente fondata per le ragioni di seguito indicate.

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

La legislazione nazionale ha da tempo introdotto lo strumento della convenzione di lottizzazione, in forza della quale il comune si obbliga a rilasciare le concessioni edilizie conformi al piano di lottizzazione e i privati lottizzanti si obbligano, tra l'altro, a cedere al comune le aree standard.

Ancorché si utilizzi il termine obbligo, si tratta – è bene precisarlo sin d'ora – di un rapporto obbligatorio non meramente civilistico, bensì permeato dal diritto pubblico, preordinato ad assicurare il perseguimento di interessi generali della collettività, evenienza che implica, come si vedrà, l'applicazione di un regime speciale derogatorio del diritto comune.

Accade frequentemente che i privati non adempiano agli obblighi assunti nella convenzione di lottizzazione e, ancor più frequentemente, tale situazione si determina e si consolida attraverso l'inerzia o le omissioni dei funzionari amministrativi.

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

Difatti, i funzionari comunali e gli organi politici hanno, a loro volta, stimolato tra il 2021 e il 2022 (quindi dopo l'attivazione della Procura regionale), una complessiva indagine sulle aree da cedere a standard, recuperando e acquisendo al demanio comunale le strade dovute dai privati lottizzanti, nonché procedendo ad attivare pubblica delle aree in questione. iniziativa della Procura regionale, peraltro, nei suoi complessivi poteri di deterrenza, si è rilevata un efficace strumento di promozione della legalità e dell'efficienza amministrativa, il tutto a vantaggio dell'utenza e dei cittadini.

Non un mero orpello burocratico, dunque, bensì un baluardo di legalità ed efficienza, volto alla salvaguardia del territorio, dell'ambiente e del paesaggio in una prospettiva di tutela intergenerazionale.

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

Gli spazi verdi (spesso da adibirsi a parco giochi, aree ludiche per piccoli, aree attrezzate sportive, orti culturali, ecc.) sono notoriamente quelli che la cittadinanza più avverte come essenziali.

Si tratta di quelle aree dove il cittadino può recarsi per soddisfare necessità di riposo, svago ed incontro di altre persone, ecc. e si caratterizzano quali polmoni vitali che consentono al territorio di respirare, non solo nella prospettiva della produzione di ossigeno, ma anche per lo sviluppo di relazione sociali.

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

Nelle lottizzazioni c.d. risalenti – quelle cioè che, pur se non giuridicamente chiuse per esaurimento e completamento degli obblighi di cessione, decorsi

(1) Segue la nota di M. Sequino, *Illecito contabile e pregiudizi ambientali erariali da omessa acquisizione delle aree verdi standard: il regime della proprietà lottizzata implica l'inusuabilità delle aree destinate a verde e l'imprescrittibilità degli obblighi di cessione.*

molti anni dalla chiusura dei lavori, si caratterizzano per il totale disinteresse degli amministratori insediati nelle attività di verifica delle cessioni di aree standard imputabili alle pregresse gestioni amministrative – spesso si assiste all’appropriazione delle aree verdi da parte dei privati cittadini.

A compiere attività appropriate ed occupative sono proprio i privati confinanti, vale a dire coloro che, nella qualità di aventi causa dal lottizzante, in virtù dell’opponibilità derivante dal meccanismo della trascrizione degli atti di acquisto, subentrano negli obblighi di cessione delle aree standard originariamente assunti dal lottizzante nella convenzione di lottizzazione.

Accade che tali privati accampino pretese finalizzate all’usucapione delle aree da cedere, asserendo il possesso ultraventennale dell’area (ovvero quello decennale abbreviato).

Trattasi di pretese manifestamente infondate, in quanto le aree verdi sono aree destinate dallo strumento urbanistico ad assolvere alla finalità prevista dal piano di lottizzazione, un piano attuativo peraltro concordato tra amministrazione e privato lottizzante (correlato alla convenzione di lottizzazione).

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

A ciò si aggiunga che l’obbligo di cessione delle aree non si estingue per prescrizione, ma, in quanto di natura permanente, ricade sui successivi aventi causa (in virtù dell’effetto della trascrizione che rende opponibili *erga omnes* gli obblighi di cessione risultanti dalla convenzione di lottizzazione).

Il comune, inoltre, accertato l’inadempimento dell’obbligo, potrebbe anche adottare un provvedimento di annullamento del titolo edilizio, essendo venuta meno quella “correlazione sinallagmatica pubblicistica” tra il rilascio del permesso di costruire e la modificazione del territorio interessato.

Il territorio, infatti, è un valore da proteggere e salvaguardare a tutela delle generazioni future. È l’ambiente in cui vivrà l’umanità nel futuro prossimo e remoto.

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

Si pensi ad un piano di lottizzazione che preveda una edificazione in fascia costiera.

Gli enti preposti alla salvaguardia del territorio solitamente impediscono l’edificazione in prossimità della costa, cercando di lasciare un’area pubblica verde affinché la collettività possa fruire dello spazio costiero, anche consentendo l’accesso alla spiaggia.

L’occupazione permanente – e in via esclusiva – da parte dei proprietari confinanti o aventi causa dal lottizzante determina uno stravolgimento dell’assetto territoriale programmato dal soggetto pianificatore, con sensibili ripercussioni sulla comunità.

Possono, altresì, ipotizzarsi situazioni riferibili a territori interni non costieri.

Le aree verdi consentono di evitare l’aggregazione urbana selvaggia, lasciando spazi alla libera fruizione.

Anche qui, l’appropriazione di fatto di queste aree, attraverso recinzioni, piantumazioni, o altre modalità *ad excludendum*, si risolve in un pregiudizio della comunità ed in un vantaggio per i privati che sono, peraltro, i successori negli obblighi assunti nelle convenzioni di lottizzazione.

3.3. In relazione alla disciplina giuridica delle lottizzazioni, con particolare riguardo alla imputabilità del danno contestato ai convenuti, è importante ricordare che l’intervento di trasformazione del territorio, avendo una portata omnicomprensiva e generale per l’area di riferimento inclusa nella lottizzazione, viene disciplinato in modo specifico (speciale).

Difatti, a livello di pianificazione urbanistica, sovente la disciplina dell’area è quella convenzionalmente identificata dalla parte pubblica e da quella privata (il proprietario lottizzante che assume obblighi anche per i successivi aventi causa).

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

Con particolare riguardo alle aree verdi (incluse nelle opere di urbanizzazione primaria di cui agli artt. 28 l. 17 agosto 1942, n. 1150, 1, c. 1, lett. b), e 4, c. 1, lett. g), l. 29 settembre 1964, n. 847), la legge prevede che l’autorizzazione comunale [sia] subordinata alla stipula di una convenzione, da trasciversi a cura del proprietario, che preveda: 1) la cessione gratuita entro i termini stabiliti delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria, precisate dall’art. 4 della l. 29 settembre 1964, n. 847, nonché la cessione gratuita delle aree di urbanizzazione secondaria nei limiti di cui al successivo n. 2. [...]

Il rilascio delle licenze edilizie nell’ambito dei singoli lotti è subordinato all’impegno della contemporanea esecuzione delle opere di urbanizzazione primaria relative ai lotti stessi.

Tra le opere di urbanizzazione primaria, l’art. 4, c. 1, lett. g), l. 29 settembre 1964, n. 847, comprende spazi di verde attrezzato, mentre tra quelle di urbanizzazione secondaria il successivo secondo comma, lett. h), comprende le aree verdi di quartiere.

L’assetto del territorio lottizzato è pubblicisticamente conformato non attraverso un atto unilaterale autoritativo, bensì attraverso due strumenti, uno pubblicistico (il piano di lottizzazione), l’altro privatistico (convenzione di lottizzazione), quest’ultimo general-

mente stipulato per atto notarile, anche ai fini della trascrizione. A livello esecutivo si collocano, poi, il rilascio dei permessi di costruzione e gli atti d'obbligo e di cessione di aree.

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

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

La tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio è ormai entrata esplicitamente nell'alveo dei precetti costituzionali per effetto della l. cost. n. 1/2022 che ha modificato gli artt. 9 (*La Repubblica tutela il paesaggio [...] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*) e 41 Cost. (*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*).

La promozione degli assetti ambientali, paesaggistici e territoriali orientati allo sviluppo della persona umana (non solo degli esseri attualmente viventi, bensì anche delle generazioni future) è un obiettivo che deve perseguire un'amministrazione di qualità, buona, indipendente e imparziale (cfr. art. 97 Cost. in combinato disposto con l'art. 41 CdfUe).

La tutela dell'ambiente è anche un obiettivo eurounitario (v. art. 37 CdfUe) e convenzionale Edu (la giurisprudenza della Cedu ha fatto riferimento agli artt. 2, 8 e 10 Cedu per fondare la c.d. politica ambientale convenzionale).

La cessione delle aree verdi, dunque, è prevista, programmata e identificata nei menzionati atti di pianificazione concordata (piano e convenzione di lottizzazione), generalmente approvati dagli organi politici dell'ente locale, con l'assistenza tecnica di dirigenti e funzionari competenti.

Con riguardo all'adozione degli atti a valle (titoli edilizi e cessione aree verdi), invece, la competenza è esclusivamente identificata in capo alla dirigenza, con l'ausilio dei funzionari addetti al settore urbanistico-edilizio, al patrimonio, agli affari generali, etc. (tenendo conto del riparto di poteri identificato da ciascun ente locale nella propria autonomia).

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

Per quanto riguarda le c.d. lottizzazioni risalenti, la dirigenza non può invocare quella che viene definita *damnosa hereditas*, onde giustificare immobilismo e recalcitranza, né fare riferimento ad errori compiuti dalle precedenti gestioni amministrative, scaricando la responsabilità sui predecessori.

La dirigenza, invece, è tenuta a portare a compimento il programma lottizzatorio, vigilando sulle cessioni di aree verdi e assicurando alla collettività la fruizione di questi preziosissimi beni pubblici.

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

Da quest'ultimo angolo di osservazione si è già ricordata la l. cost. n. 1/2022 sulla tutela costituzionale espressa dell'ambiente.

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

Analogamente, la salvaguardia e la tutela delle aree verdi programmate e identificate nelle lottizzazioni è accomunata dal perseguimento dei descritti interessi generali, rilevanti anche in proiezione verticale e multilivello.

La proprietà lottizzata è una proprietà conformata (art. 42 Cost.) proprio in ragione degli obblighi ad essa connessi.

L'idea che la proprietà sottoponga il titolare ad obblighi rispecchia una visione dei diritti del singolo che opera in un tessuto sociale collettivo, laddove le libertà individuali devono essere conciliate con gli interessi generali.

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

*tre che al privato, deve essere rivolto al bene comune* (cfr. art. 153 Cost. di Weimar del 1919).

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

Non esiste più, quindi, il modello ottocentesco della proprietà sempre uguale a se stessa, a contenuto necessariamente omogeneo e con un regime giuridico unitario.

Oggi, nella prospettiva multilivello, la materia dei diritti reali deve essere rivisitata in chiave costituzionale, proprio per tenere conto della funzione sociale della proprietà, della sua conformazione affinché possano essere perseguiti interessi generali e degli obblighi ricadenti sul proprietario.

Il fenomeno non è estraneo al tessuto del codice civile.

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

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

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

Il proprietario lottizzante assume liberamente obblighi che determinano la conformazione della proprietà agricola ed edilizia dei suoli rientranti nell'area lottizzata.

Attraverso la trascrizione della convenzione di lottizzazione si assicura l'opponibilità a terzi dei predetti obblighi.

La proprietà lottizzata, dunque, transita *cum onere suo*, ovvero sia con tutti i vincoli e le destinazioni previste dal piano.

Chi acquista immobili nell'area lottizzata (edifici, villini, appartamenti, locali commerciali, ecc.) è pienamente consapevole, attraverso la consultazione degli archivi pubblici (conservatoria immobiliare, archivio notarile, comune, regione ed eventualmente so-

vrintendenza), dei carichi reali e delle destinazioni urbanistiche dell'area.

Spesso, ove dalla lottizzazione nascono realtà condominiali o supercondomini, si pone anche la questione di differenziare i beni condominiali dalle aree cedute o da cedere a standard.

Gli obblighi, in tali ipotesi, ricadono su tutti i condomini o supercondomini aventi causa dal lottizzante.

Laddove l'area sia destinata a verde pubblico è necessario che sussista il diritto di uso pubblico di tutta la collettività indeterminata, non solo dei condomini o supercondomini, né il singolo proprietario avente causa dal lottizzante potrà ritenere di aver rispettato la destinazione pubblicistica ad area standard di verde collettivo destinandola a giardino privato della propria abitazione.

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

Si realizza una situazione molto simile (analoga, ma non identica) a quella delle proprietà collettive e degli usi civici: la giurisprudenza, come è noto, ha esteso a tali entità giuridiche il regime dei beni demaniali (inalienabilità, imprescrittibilità, inusucapibilità); successivamente il legislatore, con la recente l. n. 168/2017, ha fatto proprio il predetto orientamento giurisprudenziale.

L'aspetto di diversità sta nel fatto che mentre le proprietà collettive e gli usi civici si risolvono a vantaggio di una comunità locale determinata, le aree verdi derivanti da lottizzazione devono, come il demanio, essere destinate all'uso pubblico generale della collettività indifferenziata.

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

Innanzitutto, va precisato che per la cessione delle aree non è necessario un atto pubblico o una scrittura privata autenticata (formalità necessaria solo ai fini della trascrizione).

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

L'operatività della prescrizione si porrebbe inoltre in conflitto con il diritto costituzionale e sovranazionale vivente.

I convenuti, avvicendatisi nella titolarità del settore urbanistico-edilizio, responsabili quindi di tutta l'attività a valle della lottizzazione (rilascio di permessi e verifica delle cessioni delle aree verdi) sono stati completamente inerti.

Nella fattispecie concreta, peraltro, questi ultimi nulla hanno dedotto con riguardo alla cessione delle aree verdi e non è stata fornita alcuna prova della acquisizione al comune di tali preziosissime aree territoriali.

Il danno *in parte qua*, pertanto, persiste. (*Omissis*)

**Illecito contabile e pregiudizi ambientali erariali da omessa acquisizione delle aree verdi standard: il regime della proprietà lottizzata implica l'insuscipibilità delle aree destinate a verde e l'imprescrittibilità degli obblighi di cessione**

Sommario: 1. *Introduzione. La "proprietà lottizzata" quale proprietà conformata e destinata nel quadro della pluralità degli statuti proprietari.* – 2. *La proprietà lottizzata quale bene gravato da oneri di urbanizzazione nell'ottica dei beni comuni.* – 3. *Inuscipibilità delle aree soggette a vincoli di destinazione a verde pubblico. Imprescrittibilità del diritto alla cessione vantato dalla pubblica amministrazione.* – 4. *Configurabilità di un danno erariale. Natura giuridica ed elementi strutturali.* – 5. *Considerazioni conclusive. Le aree verdi nel contesto della lotta alle disegualianze sociali. L'auspicio di una sentenza "apri-pista".*

1. *Introduzione. La "proprietà lottizzata" quale proprietà conformata e destinata nel quadro della pluralità degli statuti proprietari*

La pronuncia in commento inaugura, per la prima volta nella storia dell'ordinamento amministrativo e contabile, un orientamento coraggioso volto a una più rigorosa tutela del bene ambiente, in ossequio alle nuove linee di politica legislativa (l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. in materia di tutela dell'ambiente, l. 20 novembre 2017, n. 168 di riforma dei domini collettivi). In tale prospettiva proiettiva, emerge in tutta la sua forza una nuova fattispecie di danno erariale volta a perseguire, tramite l'illecito, l'omessa attivazione da parte di funzionari pubblici che, titolari di settori urbanistico-edilizi, rimangono inerti innanzi a prassi di appropriazione di aree verdi da parte dei privati, nella maggior parte dei casi aventi causa dagli originari proprietari lottizzanti. Ovvio conseguenza di tale inerzia è, difatti, un rilevantissimo danno per la comunità di riferimento, che si vede sostanzialmente espropriata di beni collettivi ad altissimo rilievo sociologico, con definitiva perdita della possibilità di godimento di aree funzionali allo

sviluppo della persona umana. Nasce in tal modo l'esigenza di un "ritorno alla legalità" e di promozione dell'efficienza amministrativa, volta alla salvaguardia del territorio, dell'ambiente e del paesaggio in una prospettiva di tutela intergenerazionale (1).

Presupposto della fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile è la previa stipula, tra ente locale interessato (nella specie, il comune) e privato, di una convenzione di lottizzazione. L'istituto, ben noto alla scienza amministrativa, viene ivi considerato in prospettiva critica, con riguardo alle problematiche da esso ingenerate nel perseguimento della tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei c.d. beni collettivi. Esso, in buona sostanza, realizza una forma di urbanistica negoziata traducendosi in un accordo tra pubblica amministrazione e privato, che ha quale risultato ultimo quello di sostituire *in parte qua* il contenuto del piano regolatore di secondo livello (2).

Cuore pulsante della convenzione è la sinallagmaticità sussistente tra obblighi assunti dalla pubblica amministrazione e obbligazioni sorgenti in capo al privato: da un lato, la parte pubblica si impegna a mantenere inalterato l'assetto urbanistico risultante dal piano e dalla convenzione di lottizzazione in attuazione dei quali si provvede al rilascio dei permessi di costruire necessari; dall'altra, i privati assumono il dovere di lottizzare, *id est* di realizzare le costruzioni pianificate in sede di conclusione della convenzione, nonché l'obbligo di cedere al comune, a titolo gratuito, le aree lottizzande.

A tale stregua, l'Amministrazione acquisisce la titolarità di fondi previamente privati nonché delle opere ivi edificate, evitando sia i costi connessi all'espletamento di una procedura espropriativa, sia le spese relative alla lottizzazione medesima (3). La pro-

(1) Cfr. par. 3.1. sentenza in commento, p. 5.

(2) Su cui v. P. Urbani, *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, nonché G. Pagliari, *Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2008, 449. Si tratta di forme di pianificazione che, nel rispetto delle prescrizioni più generali contenute nel piano regolatore, si fanno carico della articolazione del dettaglio attuativo su base consensuale e su proposta delle parti private interessate allo sviluppo di determinate zone. Allo stesso modo di quanto accade per i piani particolareggiati, il piano di lottizzazione dovrà indicare e definire, anche a mezzo di elaborati grafici e norme tecniche, la distribuzione degli interventi edificatori su un determinato territorio con la precisa indicazione delle superfici e dei volumi, nonché la localizzazione delle opere di urbanizzazione previste, tra le quali necessariamente le c.d. opere di urbanizzazione primaria che includono la rete stradale, quella idrica e quella fognaria (i cui oneri – ivi compresa la cessione gratuita delle aree necessarie – saranno addossati per l'intero ai proponenti il piano di lottizzazione insieme a quota degli oneri di urbanizzazione secondaria).

(3) Per approfondimenti v. T. Galletto, *Opere di urbanizzazione*, in *Digesto civ.*, vol. XIII, 95. Circa la realizzazione dell'interesse pubblico v. E. Dalfino, *L'interesse pubblico nelle lottizzazioni*, Milano, Giuffrè, 1981.

nuncia in commento, in modo innovativo, riconduce la fattispecie al *genus* delle proprietà conformate e destinate, aventi una specifica funzione sociale (art. 42 Cost.). Il merito dell'arresto è, dunque, certamente quello di inserire i terreni gravati da oneri di urbanizzazione, primaria e secondaria, nel novero delle proprietà funzionalizzate alla salvaguardia del ripristino ambientale (4).

Le vaste aree territoriali incluse nella lottizzazione in relazione alle quali il privato anela a ricevere i permessi a costruire sono conformate dall'assetto urbanistico concordato con la pubblica amministrazione, risultando uno statuto proprietario specifico delle aree lottizzate, con oneri di destinazione a verde pubblico rientranti nel contenuto essenziale della proprietà lottizzata quale limitazione accettata e voluta dal privato proprietario lottizzante.

Lo statuto della proprietà conformata nel rispetto delle esigenze pubblicistiche è già noto al diritto dell'edilizia, ipotesi classica essendo quella della distanza tra edifici (occorre richiamare in tal senso il d.interm. 2 aprile 1968, n. 1444, che detta limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati). Peculiarità di tali limitazioni è che si tratta di obblighi e vincoli spesso inderogabili non solo per i privati, ma anche per le Autorità amministrative preposte alla valorizzazione e alla tutela del territorio (5). In breve, il diritto reale del privato proprietario non ha estensione illimitata, il pieno godimento della *res* scontando la necessità di rispettare e perseguire la cura di identificati interessi pubblici, quali la salubrità dell'aria, la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico. È lo stesso *ius aedificandi* a nascere, per così dire, in parte compromesso, in giustificazione del perseguimento di quella funzione sociale che assurge a parametro costituzionale (art. 42 Cost) (6).

Ciò in considerazione della circostanza che l'attività edilizia rappresenta l'aspetto più tecnico dell'urbanistica ed essa si realizza, in ultima analisi, nella trasformazione del territorio. In tale prospettiva, anche i piani di lottizzazione disciplinati dall'art. 28, l. n. 1150/1942, e le connesse convenzioni, prevedono, in attuazione della normativa primaria, oneri di urbanizzazione primaria e secondaria che integrano autentiche limitazioni alla proprietà che, entrando nel contenuto essenziale del diritto reale, sono parimenti im-

prescrittibili. I vincoli di urbanizzazione, primaria e secondaria, risultano prefissati in vista dello sviluppo ordinato del territorio, della sua salubrità, della tutela ambientale e paesaggistica. Pertanto, da un punto di vista dogmatico, la proprietà "lottizzata" è da inserire certamente nel più ampio *genus* delle proprietà conformate o destinate (7).

In particolare, il fine perseguito è quello di garantire che le singole iniziative dei privati si armonizzino con le scelte generali della pianificazione territoriale (8).

## 2. La proprietà lottizzata quale bene gravato da oneri di urbanizzazione nell'ottica dei beni comuni

La proprietà conformata e "lottizzata", in tal senso considerata, finisce con l'intrecciarsi col diverso discorso inerente, viceversa, alla proprietà pubblica. A scanso di equivoci, è necessario precisare che il fondo su cui grava l'onere di lottizzazione resta pur sempre un terreno in proprietà esclusiva del privato, fuoriuscendo certamente dall'alveo dei beni demaniali e dei beni del patrimonio disponibile e indisponibile. È solo al momento della cessione da parte del singolo in favore della pubblica amministrazione, che si ha il trasferimento del diritto in virtù del principio consensualistico (art. 1326 c.c.), ed è a partire da quel preciso istante che il bene immobile, da *res* privata, diviene in modo definitivo una *res* appartenente al *genus* dei beni pubblici in senso lato considerati.

Presupposto implicito della pronuncia in esame è la circostanza per la quale, per la pubblica amministrazione, è fondamentale acquisire in proprietà le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, realizzate dal privato in cambio del rilascio del permesso di costruire. Esse vengono disciplinate dall'art. 4 l. 29 settembre 1964, n. 847, e corrispondono, in ultima analisi, a strade a servizio degli insediamenti, a spazi necessari per la sosta o il parcheggio di autoveicoli, a condotti idonei allo scarico delle acque luride, a spazi di verde attrezzato (opere di urbanizzazione primaria); ad asili nido, a impianti sportivi di quartiere, ad aree verdi di quartiere (opere di urbanizzazione secondaria).

Sono infatti dette opere di urbanizzazione a realizzare quegli interessi pubblici il cui perseguimento è imposto, all'amministrazione, dalla normativa ordinaria e da quella costituzionale: sussiste cioè un inscindibile nesso funzionale tra dette opere e benessere della collettività stanziata sul territorio interessato, che ne

(4) Su cui v., tra gli altri, P. Fava, *Diritti reali*, Milano, Giuffrè, 2019, 458 ss.

(5) Da ultimo, v. Cass., Sez. II, 26 luglio 2016, n. 14458; 4 aprile 2017, n. 8691.

(6) Per approfondimenti v. S. Motta, P. Brighi, in C. Pacilio (a cura di), *Proprietà e diritti reali*, Torino, Utet, 2008, 113 ss.; A. Gambaro, *Della proprietà edilizia in generale*, in P. Rescigno (diretto da), *Trattato di diritto privato*, vol. VII, Torino, Utet, 2005, 302 ss., evidenza che esiste una seconda nozione di proprietà rispetto a quella designata e pensata dal legislatore, da intendersi come istituto giuridicamente organizzato dal diritto che concretizza nell'effettività del sistema giuridico quel valore di organizzazione che è fondato a livello costituzionale.

(7) Cfr. par. 3.3 sentenza in commento, p. 14: «anche la proprietà lottizzata è una proprietà conformata e "destinata". Il proprietario lottizzante assume liberamente obblighi che determinano la conformazione della proprietà agricola e edilizia dei suoli rientranti nell'area lottizzata. Attraverso la trascrizione della convenzione di lottizzazione si assicura l'opponibilità a terzi dei predetti obblighi. La proprietà lottizzata, dunque, transita cum onere suo, ovvero con tutti i vincoli e le destinazioni previste dal piano».

(8) Cfr. P. Fava, *op. cit.*, 348.

trae un servizio di tipo sociale o un vantaggio in prospettiva anche puramente naturalistica e non necessariamente patrimoniale. In tal senso, le aree gravate da oneri di urbanizzazione primaria e secondaria rientrano, prima della loro cessione, nei c.dd. beni privati di interesse pubblico, che si giustappongono alla categoria dei beni pubblici in senso stretto (9).

Essi costituiscono una categoria di beni che appartengono a privati, ma sono in concreto sottoposti a un regime giuridico del tutto particolare e derogatorio rispetto a quello generale della proprietà privata, in considerazione della peculiare rilevanza che la collettività connette alla loro considerazione o fruizione. La peculiarità in tali beni risiederebbe nella caratteristica di realizzare, come già precisato, direttamente un interesse pubblico, pur rimanendo in proprietà privata attraverso la soggezione a un peculiare regime pubblicistico (10).

Non manca poi chi ritiene che la categoria dei beni di pubblico interesse si riveli ampia e generica, priva di una connotazione giuridica ben precisa (11).

Sotto tale profilo appare allora del tutto coerente l'analogia, operata dalla pronuncia in commento, tra detta tipologia di situazione (fondo gravato da oneri di lottizzazione) e l'istituto del bene gravato da uso in civico *in re aliena*. Anche nella ipotesi dell'uso civico in senso stretto, difatti, il terreno permane nella proprietà del soggetto privato che lo possiede. Tuttavia, in tale frangente, è la collettività (e dunque il singolo *uti cives*) a vantare direttamente (e non per mezzo dell'intermediazione dell'ente locale) un diritto di godimento e di sfruttamento, sostanziantesi nelle utilità ben note alla tradizione giuridica (uso legnatico, fungatico, di pascolo ecc.) (12).

Nel caso del fondo gravato da onere di lottizzazione, viceversa, è l'ente locale che gode del diritto a veder passare nella propria sfera giuridica il bene privato, in virtù dell'obbligo sussistente e nascente dalla convenzione di lottizzazione (13).

(9) Su cui sempre P. Fava, *op. cit.*, 418 ss.

(10) Riprende questa impostazione Corte cost. 29 maggio 1968, n. 55. Più di recente, Cass., S.U., 19 dicembre 1988, n. 11713, in *Foro it.*, 1999, I, 1505.

(11) Cfr. M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 19.

(12) Gli usi civici sono diritti a favore di una collettività indistinta. La legge non definisce gli usi civici, che sono stati descritti come i diritti spettanti a una collettività e consistenti nel trarre alcune utilità elementari da terre, boschi o acque di un determinato territorio. Contenuto dell'uso civico è quindi il godimento a favore della generalità dei componenti della collettività e che i singoli componenti della collettività hanno per il fatto che appartengono alla comunità. Cfr. U. Petronio, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, 931; P. Fava, *op. cit.*, 1250-1295.

(13) Cfr. par. 3.3 sentenza in commento, secondo cui nella proprietà conformata oggetto di lottizzazione “*si realizza una situazione molto simile (analoga, ma non identica) a quella delle proprietà collettive e degli usi civici: la giurisprudenza, come è noto, ha esteso a tali entità giuridiche il regime dei beni demaniali (inalienabilità, imprescrittibilità, inusucapibilità);*

Convenzioni di lottizzazione e diritti di uso civico *in re aliena* non identificano le uniche ipotesi di beni privati di interesse pubblico e/o di proprietà conformate. Nell'ampio *genus* sinora descritto vi rientrano anche ulteriori ed eterogenee fattispecie, che presentano sia tratti comuni che differenziali rispetto ai due istituti richiamati: si può fare riferimento, tra le altre, alle figure delle servitù pubbliche, ai domini collettivi [*rectius*, diritti di uso civico *in re propria*], agli altri diritti di uso pubblico in generale. Beni privati di interesse pubblico, e beni pubblici in senso stretto (beni demaniali e beni del patrimonio disponibile e indisponibile), a loro volta, vengono unificati, da recente dottrina e nella prospettiva della sentenza in commento, nella più ampia categoria dei beni collettivi, anche detti beni comuni.

L'obiettivo è quello di assicurare in chiave solidaristica ed egualitaria la soddisfazione primaria di bisogni essenziali di vita, di cui lo Stato deve farsi interprete. Essenziale alla nozione di bene comune è dunque il requisito della accessibilità, la quale trova il suo presupposto nell'universale necessità che caratterizza quel particolare tipo di bene di volta in volta interessato dalla singola vicenda giuridica. La necessità di universale fruizione sottrae detto bene alle logiche di appartenenza proprietarie (14).

La utilità da esso deducibili e il suo godimento sono da imputare a ogni uomo e non possono essere riservate né a soggetti pubblici né a soggetti privati. Detti beni sono spesso accomunati dalla caratteristica della scarsità, e pongono l'esigenza di una disciplina che da un lato ne impedisca il sovra-consumo, e dall'altro garantisca l'accesso e la fruizione da parte della collettività (15).

Come evidenziato dalla pronuncia in commento, la sistematica dei c.d. beni comuni, oltre ad aver formato oggetto di studio di una apposita commissione incaricata dal Ministero della giustizia di redigere un progetto di legge per la modifica delle norme in materia di beni pubblici (16), è oggi enfatizzata e valorizzata dai più recenti interventi normativi. Non solo la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, centralizza la

*successivamente il legislatore, con la recente l. n. 168/2017, ha fatto proprio il predetto orientamento giurisprudenziale. L'aspetto di diversità sta nel fatto che mentre le proprietà collettive e gli usi civici si risolvono a vantaggio di una comunità locale determinata, le aree verdi derivanti da lottizzazione devono, come il demanio, essere destinate all'uso pubblico generale della collettività indifferenziata”* (p. 15).

(14) Cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Bari, Laterza, 2012, 105 ss.

(15) Per una mappa concettuale dei beni comuni (tra cui rientrano, a titolo esemplificativo, l'internet, il lavoro, il genoma umano, l'aria, l'ambiente), v. V. Cerulli Irelli, L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, 2014, 6.

(16) Commissione presieduta dal prof. Rodotà nel corso del 2008, su cui v. P. Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in <www.federalismi.it>, 21 dicembre 2011.

tutela della diversità e degli ecosistemi (art. 9 Cost.), declinando la funzione sociale della proprietà anche in chiave ambientale (art. 41 Cost.), ma la stessa legge di riforma degli usi civici e dei domini collettivi (legge 20 novembre 2016, n. 168) dimostra di fare propria la sistematica adottata dalla Commissione Rodotà, descrivendo gli istituti esaminati quali ordinamenti primari delle collettività sostanziate sul territorio.

Logica conseguenza è, secondo la pronuncia in commento, che la tutela delle proprietà conformate in funzione ambientale non può prescindere da un adeguato perseguimento anche in sede amministrativa e contabile: non vi è dubbio alcuno che la omessa cura di detti beni si risolve, infatti, in un irreparabile pregiudizio alla trama dell'ecosistema e alla sistemazione del paesaggio, da preservarsi anche in prospettiva inter-generazionale.

### 3. *Inusucapibilità delle aree soggette a vincoli di destinazione a verde pubblico e imprescrittibilità del diritto alla cessione spettante alla pubblica amministrazione*

La pronuncia in commento, in particolare, intende soffermarsi sulla annosa questione delle c.dd. lottizzazioni risalenti. La prassi conosce ipotesi in cui, difatti, sono oramai decorsi numerosi anni dalla chiusura dei lavori necessari alla urbanificazione del territorio soggetto a convenzione di lottizzazione. Ciò nonostante, a causa del totale disinteresse degli amministratori insediati nelle attività di verifica di cessione delle aree *standard*, il procedimento amministrativo non risulta giuridicamente chiuso, in quanto permane omessa la cessione dell'area interessata dalle opere di urbanizzazione. Il privato, in breve, è rimasto inadempiente agli obblighi assunti attraverso la stipula dell'accordo con la pubblica amministrazione e, nelle more, ha spesso alienato il fondo a soggetti terzi, divenuti attuali proprietari del bene interessato. Costoro, nella maggior parte dei casi, si rendono protagonisti di vere e proprie condotte appropriative di quelle aree che, originariamente, erano destinate a entrare nel patrimonio dell'ente pubblico in quanto beni comuni destinati alla fruizione collettiva. Tra le aree oggetto di possibile appropriazione, spiccano in modo particolare le c.dd. aree verdi, ovvero aree interessate da opere di urbanizzazione primaria o secondaria che svolgono, in primo luogo, una funzione di tutela dell'assetto del territorio e di protezione del fragile ecosistema urbano (17).

(17) Gli spazi verdi (spesso da adibirsi a parco giochi, aree ludiche per piccoli, aree attrezzate sportive, orti culturali, ecc.) sono notoriamente quelli che la cittadinanza più avverte come essenziali. Si tratta di quelle aree dove il cittadino può recarsi per soddisfare necessità di riposo, svago ed incontro di altre persone, etc. e si caratterizzano quali 'polmoni vitali' che consentono al territorio di respirare, non solo nella prospettiva della produzione di ossigeno, ma anche per lo sviluppo di relazioni sociali. Cfr. par. 3.2 sentenza citata, p. 5.

In genere, i privati accampano a favore della propria posizione giuridica una supposta usucapione dell'area interessata, facendo valere un possesso ultravventennale. La pronuncia in commento chiarisce che trattasi di pretese del tutto infondate: le aree verdi sono aree destinate dallo strumento urbanistico ad assolvere la finalità prevista dal piano di lottizzazione, un piano attuativo peraltro concordato tra amministrazione e privato lottizzante. Ogni pretesa di usucapione, fondata su una occupazione ventennale o decennale, confligge con la destinazione impressa all'area territoriale in questione dallo strumento urbanistico (nella specie non unilaterale, bensì bilaterale e concordato, nonché integrato e complementato dalla convenzione di lottizzazione) (18).

Si precisa, in modo assolutamente rilevante, che l'obbligo di cessione delle aree non si estingue per prescrizione, ma, in quanto di natura permanente, ricade sui successivi aventi causa (in virtù dell'effetto della trascrizione che rende opponibili *erga omnes* gli obblighi di cessione risultanti dalla convenzione di lottizzazione) (19).

La ragione della permanenza è presto detta: ancorché si utilizzi il termine "obbligo", si tratta di un rapporto obbligatorio non meramente civilistico, bensì permeato dal diritto pubblico, preordinato ad assicurare il perseguimento di interessi generali della collettività, evenienza che implica l'applicazione di un regime speciale derogatorio del diritto comune (20).

Detto regime derogatorio trova sede nella già menzionata l. n. 847/1964, art. 4, c. 1, lett. g), e art. 1 c. 1, lett. b), nonché nella legge urbanistica fondamentale (art. 28). Tra le opere di urbanizzazione primaria, l'art. 4, c. 1, lett. g), l. n. 847/1964, comprende spazi di verde attrezzato, mentre tra quelle di urbanizzazione secondaria il successivo c. 2, lett. h), comprende le aree verdi di quartiere. In sostanza, e come già esplicitato, la destinazione a verde pubblico prevista in un piano di lottizzazione equivale ad un vincolo conformativo, il quale rende di per sé inconfigurabile la usucapione da parte del privato.

Deve infatti evidenziarsi che, nel caso di specie, trattasi di area oggetto di "vincolo di cessione", relativamente al quale non può configurarsi né decadenze, né prescrizione, né usucapione, trattandosi di area che il privato, in forza della convenzione di lottizzazione, si è obbligato a cedere all'interno del complesso delle previsioni del piano di lottizzazione quale strumento consensuale e per definizione perequativo, in stretta correlazione alla legittima possibilità per i privati di realizzare le edificazioni previste dal piano di lottizzazione.

Vi è dunque un vincolo ben diverso dal mero vincolo ablativo (ricadente su aree preordinate

(18) In questo senso par. 3.2 della pronuncia in commento, pp. 6-7.

(19) Cfr. par. 3.2 della pronuncia in commento, p. 7.

(20) Cfr. par. 3.1 della pronuncia in commento, p. 4.

all'espropriazione) e ancor più incisivo di un vincolo conformativo "semplice", trattandosi – si ribadisce – di uno specifico vincolo di cessione di aree che il privato, in forza della convenzione di lottizzazione, si è obbligato a cedere all'interno del complesso delle previsioni del piano di lottizzazione quale strumento consensuale e per definizione perequativo, in stretta correlazione alla legittima possibilità per i privati di realizzare le edificazioni previste dal piano di lottizzazione (21).

#### 4. Configurabilità di un danno erariale. Natura giuridica ed elementi strutturali

L'appropriazione di fatto di queste aree, attraverso recinzioni, piantumazioni, o altre modalità *ad excludendum*, si risolve di fatto in un pregiudizio della comunità ed in un vantaggio per i privati che sono, peraltro, i successori negli obblighi assunti nelle convenzioni di lottizzazione. È da tale elemento considerabile che nasce, *in nuce*, il danno erariale imputabile (per colpa grave) al funzionario amministrativo preposto alla vigilanza sull'adempimento degli obblighi di cessione. Si tratta, difatti, di un danno subito dallo Stato a causa dell'omissione di un soggetto che agisce per conto della pubblica amministrazione, in quanto funzionario dipendente o comunque inserito in un suo apparato organizzativo (22).

Gli elementi strutturali dell'illecito contabile sono stati definiti dalla oramai univoca e costante giurisprudenza contabile in termini simili all'illecito civile. Esso deve consistere in una condotta attiva o omissiva del convenuto, la quale si ponga in rapporto di causa o concausa rispetto alla produzione del danno contestato dalla Procura regionale (elemento oggettivo). L'illecito contabile, nella sua componente oggettiva,

(21) In questo senso, anche Tar Sardegna, Cagliari, Sez. II, 17 agosto 2020, n. 456. Ivi richiamata è anche Cons. Stato, Sez. VI, 2 dicembre 2015, n. 5631, secondo la quale "a fronte dell'intrinseca connessione della cessione dell'area con la [...] concessione edilizia ai sensi dell'articolo 4 delle n.t.a. (espressamente richiamato dalla convenzione), la correlativa obbligazione, di natura pubblicistica, sia insuscettibile di estinzione per prescrizione". Conforme anche Tar Lombardia, Brescia, Sez. I, 26 aprile 2017, n. 551, per cui "la destinazione a verde pubblico prevista in un piano di lottizzazione, ossia all'interno di uno strumento consensuale e per definizione perequativo, equivale non all'imposizione di un vincolo espropriativo (come avviene, invece, per le aree che sono destinate a verde pubblico al di fuori di una convenzione urbanistica), ma ad un vincolo conformativo".

(22) D'altro canto, anche nei significativi precedenti in materia di danno ambientale, piuttosto risalenti, ci si era già sganciati da una concezione ragionieristica del danno erariale, come nella vicenda del Parco nazionale d'Abruzzo, in cui si contestava un danno erariale nella turbativa di beni destinati alla collettività ed a beneficio diretto o indiretto della medesima (Corte conti, Sez. I centr. app., n. 108/1975) e nel danno da inquinamento marino (i fanghi rossi di Scarlino), cagionato alla collettività e riferito all'ente pubblico che ne era esponenziale, Sez. I centr. app. n. 61/1979. Cfr. C. Pinotti, *La responsabilità amministrativa: problematiche attuali e prospettive future*, in *Quaderni della Rivista*, 2022, 2, 95.

per essere legittimamente imputabile al soggetto deve essergli riferibile a titolo di dolo o colpa grave, essendo irrilevante la mera colpa lieve, la quale può produrre conseguenze dal punto di vista del diritto civile ed amministrativo (e persino di quello penale ove il reato sia previsto come colposo), ma non di quello contabile (23).

Nel caso che qui occupa, l'elemento oggettivo è ravvisato nella condotta gravemente omissiva tenuta dal funzionario pubblico, il quale è rimasto assolutamente inerte rispetto al proprio obbligo di vigilanza sull'adempimento delle convenzioni di lottizzazione, anche risalenti. In merito, e circa l'elemento soggettivo, la pronuncia in esame precisa che il dipendente pubblico non può addurre a propria scusa la inerzia protratta delle precedenti amministrazioni: è dunque irrilevante, dal punto di vista di un potenziale esonero da responsabilità, la c.d. "*damnosa hereditas*", onde giustificare immobilismo e recalcitranza, né è possibile fare riferimento ad errori compiuti dalle precedenti gestioni amministrative, scaricando la responsabilità sui predecessori. La dirigenza, invece, è tenuta a portare a compimento il programma lottizzatorio, vigilando sulle cessioni di aree verdi e assicurando alla collettività la fruizione di questi preziosissimi beni pubblici (24).

È anzi proprio il prolungarsi dell'immobilismo pubblico a far venire ad esistenza quel requisito di gravità della colpa, la quale fa nascere la responsabilità per danno erariale. In particolare, i responsabili del settore preposto all'adozione degli atti attuativi di piano e convenzione di lottizzazione (permessi a costruire, atti d'obbligo e atti di cessione) e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei descritti obblighi pubblicistici, sono gravemente colpevoli quando risulta che essi abbiano omesso di adottare gli atti strumentali alla cessione delle aree standard destinate a verde pubblico. Il danno consiste, in ultima analisi, nella mancata realizzazione e acquisizione al pubblico patrimonio del verde pubblico, degli impianti di illuminazione e dei marciapiedi, nonché nel valore delle particelle interessate e non cedute. Tale peculiare tipologia di danno, definito come danno "da omessa acquisizione di aree standard", ha natura giuridica permanente e persiste fino al momento dell'acquisizione delle aree al demanio o al patrimonio comunale. Mutuando categorie penalistiche, è possibile allora affermare che il disvalore per così dire "amministrativo e contabile", e il pregiudizio allo Stato e alla collettività stanziata, perdurino per tutto il tempo in cui permanga l'omissione del pubblico funzionario circa la mancata acquisizione delle aree. Solo nel momento di detto trasferimento in proprietà pubblica si avrà il ripristino della legalità agognata dalla comunità locale, che fa cessare definitivamente il disvalore della fattispecie in

(23) In tal senso Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, 25 settembre 2019, n. 67.

(24) Cfr. par. 3.3 della sentenza in commento, p. 11.

esame. Ne discende, a un tempo, che il termine per l'attivazione della relativa azione di responsabilità, da parte della Procura generale o regionale, non decorre fintantoché perduri la situazione di illegalità: la prescrizione del medesimo rimedio giuridico sarà, allora, una *rara avis*.

Nella sentenza in commento la Sezione d'appello ha affermato che il soggetto percettore del reddito di cittadinanza cagiona un "danno erariale" quando utilizza il contributo pubblico ottenuto in modo difforme da quanto previsto dalla legge, o realizzando i presupposti per l'illegittima percezione di detto contributo ovvero sottraendo, con la propria condotta, ad altri possibili beneficiari il contributo che avrebbe potuto portare alla realizzazione delle finalità prefigurate dal legislatore. Il danno erariale il cui accertamento è devoluto alla giurisdizione della Corte dei conti è la conseguenza della mancata realizzazione degli scopi perseguiti con l'istituzione del reddito di cittadinanza.

*5. Considerazioni conclusive. Le aree verdi nel contesto della lotta alle diseguaglianze sociali. L'auspicio di una sentenza "apri-pista"*

In definitiva, la pronuncia in esame è certamente da accogliere con favore, rappresentando un significativo passo in avanti nella sempre più ampia tutela dei noti valori costituzionali della integrità del territorio, della preservazione dell'ambiente e della salubrità dell'ecosistema. La lesione inferta a una determinata porzione del territorio cagiona, eziologicamente, uno strappo significativo e sofferto nel tessuto sociale che compone la individuata collettività di persone ivi localizzata. L'attrazione nella sfera privata di aree verdi si risolve in sfavore, soprattutto, dei ceti meno agiati della popolazione, spesso domiciliati in ambienti angusti e sprovvisti di spazi aperti. L'area verde inserita nella zona metropolitana consente lo sviluppo della personalità dell'individuo e ne promuove la salute e la integrità fisica, ponendolo al riparo da fenomeni di inquinamento ben noti nel contesto urbano. È anche in relazione a tali interessi pubblici, relativi anche alla pubblica incolumità, che va considerata la protezione e la tutela delle aree adibite a verde pubblico.

La lotta alla erosione del verde pubblico si inserisce, quindi, nel più ampio contesto del contrasto alle diseguaglianze sociali. Lo spazio adibito a parco o area giochi pone in essere, nella sua medesima esistenza, un meccanismo di riconciliazione e rinforzamento del tessuto sociale e urbano, che è obiettivo certamente avuto di mira dalla fondamentale Carta costituzionale.

In tale ottica è urgentemente necessario dare un forte impulso all'azione amministrativa, che non può e non deve restare impantanata nella propria burocrazia, bensì deve diligentemente attivarsi per l'acquisizione delle aree soggette a convenzione di lottizzazione, al fine di curare gli interessi pubblici a essa demandati dalla legge. In questo senso, la coniazione di una nuova fattispecie di danno erariale contribuisce alla responsabilizzazione degli amministratori locali e al mi-

glioramento della efficienza amministrativa. La pronuncia, come già evidenziato, si pone in linea di assoluta coerenza ed omogeneità con le più recenti riforme legislative, volte a concettualizzare l'ambiente come bene ampio, trasversale e di categoria, ove sono ricompresi olisticamente tutti gli aspetti del vivere umano e dell'individuo.

È auspicabile, quindi, che detto orientamento trovi conferma e ampliamento anche in pronunce successive, confermandosi così il ruolo di precursore spesso vestito dalla Corte dei conti, più volte resasi protagonista di significative evoluzioni nell'ambito dell'ordinamento amministrativo e contabile a tutela del bene ambiente in prospettiva intergenerazionale.

MARIANNA SEQUINO

105 – Sezione giurisdizionale Regione Umbria; sentenza 5 dicembre 2022; Pres. Floreani, Est. Scognamiglio, P.M. Magno; Proc. reg. Umbria c. M.C.

**Prescrizione e decadenza – Dipendente provinciale a tempo determinato – Incarichi extraistituzionali – Mancata autorizzazione – Occultamento doloso del danno – Sussiste – Computo del termine di prescrizione – *Dies a quo* – Scoperta dell'occultamento – Effettiva conoscenza degli illeciti da parte dell'amministrazione danneggiata – Fattispecie.**

Cost., art. 98; c.c., art. 2935; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53, cc. 7 e 7-bis.

*Deve essere disattesa l'eccezione di prescrizione dei compensi indebitamente percepiti dal dipendente pubblico, destinatario di plurimi incarichi a cadenza annuale di addetto stampa conferiti da soggetto terzo, stante che la mancanza delle richieste di autorizzazione e di qualsivoglia formale comunicazione di svolgimento degli incarichi da parte del convenuto, hanno impedito all'amministrazione danneggiata la conoscenza dell'attività da questi svolta con conseguente occultamento doloso del danno.*

\*\*\*

**Veneto**

352 – Sezione giurisdizionale Veneto; sentenza 28 dicembre 2022; Pres. Tonolo, Est. Alberghini, P.M. Spagnuolo; P.C. e altro c. Proc. reg. Veneto.

**Giurisdizione e competenza – Istanza di accertamento dell'inefficacia del sequestro conservativo – Giurisdizione contabile – Sussiste.**

C.g.c., artt. 1, 73, 78.

**Giurisdizione e competenza – Sequestro conservativo – Accertamento di parziale inefficacia del se-**

**questro – Giurisdizione del giudice ordinario –  
Sussistenza – Giurisdizione del giudice contabile –  
Esclusione.**

C.g.c., art. 73; c.p.c., artt. 669-*nonies*, 686, 671.

*Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in relazione all'istanza di accertamento dell'inefficacia del sequestro conservativo nella parte in cui questo non è stato convertito in pignoramento a seguito di condanna e di emissione dei provvedimenti consequenziali.*

*Il giudizio di accertamento dell'inefficacia del sequestro conservativo concesso in corso di causa dal giudice contabile, per la parte non convertita in pignoramento, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.*

\* \* \*