

Illecito contabile e pregiudizi ambientali erariali da omessa acquisizione delle aree verdi standard: il regime della proprietà lottizzata implica l'inusucapibilità 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. *Inusucapibilità 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 diseguaglianze 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 pro-tettiva, 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 consensuale (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. (esplicitamente 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