

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER LA REGIONE EMILIA ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Luigi di Murro	Presidente
dott. Marco Pieroni	Consigliere
dott. Massimo Chirieleison	Consigliere relatore

VISTI il regio decreto 13 agosto 1933, n.1038 ed il decreto-legge 15 novembre 1993, n.453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n.19;

VISTI gli atti ed i documenti di causa;

UDITI nella pubblica udienza del giorno 25 gennaio 2012 il relatore, consigliere Massimo Chirieleison, il Pubblico ministero rappresentato in udienza dal Sostituto Procuratore generale dr. Pasquale Principato, l'avvocato Roberto Menniti per i convenuti;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n.R.G.43231/R, proposto ad istanza del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna della Corte dei Conti nei confronti di dei Sigg.ri Bezzi, Conti, Minardi, Ugolini, Rivalta rappresentati e difesi, dall'Avv. Roberto Menniti ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Franca Grazia Miselli in Bologna, Via dell'Indipendenza n.22.

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 21 settembre 2011, la Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti ha convenuto in giudizio i Sigg. Bezzi, Conti, Minardi, Ugolini, Rivalta, per ivi sentirli condannare al pagamento in favore del Comune di Solarolo della somma di €33.874,51 , oltre rivalutazione e interessi legali e spese di giudizio.

2. A seguito di una segnalazione del comune di Solarolo, inviata alla Sezione di controllo della

Corte dei conti dell'Emilia Romagna (e in seguito trasmessa per competenza all'Ufficio di Procura) veniva evidenziato che nel corso della redazione del bilancio consuntivo 2009 dell'Ente, era emersa una doppia scritturazione di accertamento di oneri di urbanizzazione e monetizzazione dei parcheggi, derivante da provvedimenti adottati dalla precedente amministrazione aventi lo scopo di "incentivare ed agevolare nuovi interventi sul territorio" mediante la riduzione delle quote per la monetizzazione delle aree di parcheggio pubblico.

3. Dalle notizie e dalla documentazione acquisita presso il Comune di Solarolo si evidenziava quanto segue:

- la Giunta del Comune di Solarolo (RA), con delibera n. 51 del 29 aprile 2009, avente per oggetto "disposizioni in merito alla modifica della monetizzazione parcheggi pubblici da applicare ad interventi edilizi diretti", nella premessa dell'attuale andamento negativo dell'economia nazionale e riscontrata la "diminuzione di interventi edilizi diretti nel territorio comunale a causa della crisi economica che sta colpendo anche il settore edilizio", decideva di "ridurre, al fine di incentivare ed agevolare nuovi interventi edilizi sul territorio, per il periodo che va dal 01/01/2009 al 31/12/2009, le quote di monetizzazione delle aree di parcheggio pubblico da applicare agli interventi edilizi diretti", stabilendo una riduzione del 40% alle quote suddette, approvate con delibere di G.C. n. 180 del 15/11/2003 e n. 135 del 05/10/2004 e di "applicare tale riduzione per l'anno 2009 a tutte le pratiche edilizie depositate presso gli uffici comunali dal 01/01/2009 al 31/12/2009".

- La società Blu & Oro s.r.l., , in data 2 luglio 2008 (prot. 4012) presentava al Comune di Solarolo la domanda di Permesso di costruire per "Realizzazione di insediamento residenziale previa demolizione di fabbricato artigianale", in Solarolo, via Morandi, sull'area individuata al catasto terreni al Foglio 8, mapp. 415.

- Con nota del 9 settembre 2008 la predetta società Blu & Oro s.r.l. presentava al Comune di Solarolo (prot. 7257) istanza ai sensi delle Norme di Attuazione del PRG al fine di poter monetizzare l'area corrispondente alle quote standard (parcheggio pubblico) che la società dovrebbe cedere in relazione all'intervento autorizzato, pari a mq 168,55;

- In data 25 novembre 2008 il Comune di Solarolo rilasciava il Permesso di Costruire n. 19/2008 in relazione alla domanda prot. 4012 del 2 luglio 2008 presentata dalla società Blu & Oro s.r.l..

- In data 27 novembre 2008 la Società Blu & Oro (prot. 7035) presentava al Comune di Solarolo domanda di Permesso di Costruire per "Variante al Permesso di Costruire n. 19/2008 per modifiche e costruzione di ulteriori due fabbricati residenziali, per un totale complessivo di n. 18 alloggi" in Solarolo, via Morandi, sull'area individuata al Catasto Terreni al Foglio 8 Mapp. 415-715.

Unitamente a tale richiesta la predetta società presentava altresì istanza ai sensi delle Norme di Attuazione del PRG al fine di poter monetizzare l'area corrispondente alle quote standard (parcheggio pubblico) che la società avrebbe dovuto cedere in relazione all'intervento descritto in Variante, corrispondente agli ulteriori fabbricati realizzati oltre a quelli già assentiti con Permesso di Costruire n.19/2008, pari a mq 142,28.

- Il Comune di Solarolo, con delibera di Giunta n. 117 del 7 ottobre 2008 ammetteva la monetizzazione della quota di parcheggio pubblico relativa alla domanda di Permesso di Costruire prot. 4012/2008 presentato dalla Società Blu & Oro s.r.l., nella misura stabilita dai conteggi effettuati dal Settore Sviluppo Economico e Gestione del Territorio, in applicazione di quanto stabilito dalla delibera di Giunta Comunale n. 180/2003, determinando l'importo da riscuotere nella somma di € 43.293,75 (mq 168,55 x €/mq 256,86).

- Il Comune di Solarolo, con delibera di Giunta n. 173 del 19 dicembre 2008 ammetteva la monetizzazione della quota di parcheggio pubblico relativa alla domanda di Permesso di Costruire presentato dalla Società Blu & Oro s.r.l., per "Variante al Permesso di Costruire n. 19/2008 per modifiche e costruzione di ulteriori due fabbricati residenziali, per un totale complessivo di n. 18 alloggi" determinando l'importo da riscuotere nella somma di €36.546,04 (mq 142,28 x €/mq 256,86).

- Conseguentemente, per effetto dell'intervento assentito con P.d.C. n. 19/2008 e sua successiva Variante, la somma delle quote di parcheggio pubblico non realizzate ma ammesse alla monetizzazione erano pari a mq 310,83 in relazione ai quali il Comune di Solarolo aveva determinato gli importi da corrispondere in complessivi €79.839,79.

- Il sig. Claudio Naldi, residente in Bologna, via di Montalbano n. 12, in qualità di legale rappresentante della società Blu & Oro s.r.l., con sede in Solarolo, via Morandi n.27, con comunicazione in data 7 maggio 2009, indirizzata al Sindaco ed al Settore Sviluppo Economico e Gestione del Territorio, manifestava l'intenzione di rinunciare al ritiro di due pratiche edilizie (n. 19/2008 "Demolizione di fabbricato ad uso

produttivo e costruzione di n. 3 fabbricati residenziali costituiti complessivamente da n. 10 alloggi” e Variante in corso d’opera del 27.11.2008 “Variante al P.C. n. 19/2008 e demolizione di fabbricato ad uso produttivo e realizzazione di nuove costruzioni”, pratiche relative a lotti siti in via Morandi) chiedendone quindi l’archiviazione.

- Il Comune di Solarolo, con lettera del 13 maggio 2009 a firma del Responsabile del Settore geom. Cristina Santandrea, comunicava al sig. Claudio Naldi l’archiviazione delle pratiche suddette.

- Sempre in data 7 maggio 2009 (protocollata dal Comune in data 11 maggio 2009 prot. 2748), la medesima società Blu & Oro s.r.l., depositava presso il Comune di Solarolo nuova domanda di permesso di costruire avente per oggetto un insediamento residenziale den. “Borgo Morandi” previa demolizione di due capannoni artigianali.

- Con delibera di Giunta n. 75 del 5 giugno 2009, dato atto della suddetta domanda di permesso di costruzione, nonché della correlata istanza di poter monetizzare l’area corrispondente alle quote standard (parcheggio pubblico) che la società avrebbe dovuto cedere in relazione all’intervento autorizzato (mq. 310,83) la Giunta ammetteva la monetizzazione della suddetta quota di parcheggio pubblico, dando atto che per l’operazione suddetta è prevista la riscossione della somma di €47.905,12 [mq. 310,83 x €/mq 154,12 (quota di monetizzazione di €/mq 256,86 con riduzione del 40%)].

4. Per effetto quindi della delibera n. 51 del 2009, il Comune di Solarolo introitava una somma di € 47.905,12 in luogo di quella di € 79.839,79, calcolata senza la riduzione del 40% e già liquidata con le predette delibere di Giunta n. 117/2008 e n. 173/2008. Ciò premesso in fatto, la Procura ritiene che gli odierni convenuti, quali componenti della Giunta che hanno approvato le Delib. n. 51/2009 e n. 75/2009, debbano rispondere in via solidale, a titolo di dolo contabile, del danno arrecato al Comune di Solarolo nella misura di £.31.934,67, pari al minor introito conseguente alla riduzione del 40% di quanto dovuto dalla Società Blu & Oro a titolo di monetizzazione delle aree di parcheggio pubbliche non cedute al Comune, nonché (ad eccezione di Rivalta Fiorenzo) di ulteriori € 1.939,84, pari al minor introito derivante dalla riduzione degli importi monetizzati dal Dirigente in sede di rilascio dei due Permessi di Costruire nell’anno 2009, per una somma complessiva pari ad £.33.874,51.

A fondamento della domanda la Procura contesta l’illegittimità dei deliberati di giunta n. 51 e 75 del 2009, affermando:

-quanto alla Delib. 51: a) la carenza di potere del Comune di adottare provvedimenti di abbattimento percentuale degli importi derivanti dalla monetizzazione degli standard urbanistici, non essendo ciò previsto da alcuna disposizione primaria e secondaria; b) l'incompetenza della Giunta ad adottare tale tipo di provvedimento;

- quanto alla Delib. 75: a) l'illegittimità derivata, trattandosi di atto applicativo della Delib. 51; b) la riduzione sarebbe stata accordata in violazione della Delib. 51, secondo cui il beneficio era applicabile soltanto a nuovi interventi edilizi a partire dal 1° gennaio 2009, mentre l'intervento edilizio della Soc. Blu & Oro, nonostante la sua formale (ri)presentazione nel 2009, non poteva essere considerato "nuovo intervento" essendo identico a quello assentito nel 2008.

Adduce, a dimostrazione del dolo contabile nella condotta dei convenuti, che la delibera n° 51 appare singolarmente priva dei prescritti pareri di regolarità tecnica e contabile, che risultano espressamente omessi in ragione dell'attribuzione alla decisione della natura di mero "atto di indirizzo politico", carattere che diversamente e palesemente difettava, e tanto al verosimile scopo di evitare le presumibili obiezioni dei tecnici, qualora fossero stati chiamati a rendere i pareri. Per effetto di tali decisioni, la Giunta del Comune di Solarolo avrebbe determinato una minore entrata di diritto pubblico (che si caratterizza per la sua necessità, irrinunciabilità ed anche per la sua destinazione vincolata, ai sensi dell'art. 2 comma 8° della L.F. per il 2008), pari alla riduzione del 40% degli oneri liquidati e da corrispondere dalla società Blu & Oro s.r.l., consentendo alla medesima di avvalersi della predetta riduzione, dopo aver chiesto il ritiro e la archiviazione delle predecenti pratiche, per le quali erano già stati liquidati i corrispondenti importi riferiti alle quote di parcheggio pubblico da monetizzare.

Tali condotte paiono configurare un'ipotesi di danno erariale al Comune di Solarolo, commesso con dolo, nel senso giuscontabile di cosciente violazione dei doveri connessi al munus publicum espletato, pari alla differenza degli oneri effettivamente introitati, corrispondente ad €31.934,67.

Con deposito di comparsa in data 21 settembre 2011, si costituivano tutti i convenuti, chiedendo il rigetto della domanda ovvero, in subordine, la riduzione dell'addebito. In particolare, la difesa dei convenuti evidenzia che ai Comuni è riconosciuto, nell'ambito della loro autonomia, il potere di stabilire i criteri per la quantificazione degli importi a titolo di monetizzazione dei parcheggi pubblici, ivi compreso quello di aggiornarli sia in aumento che in diminuzione che di modificarli, in presenza di determinate condizioni che

ne suggeriscano una maggiore flessibilità. Nella fattispecie la Giunta Comunale ha ravvisato tali condizioni nella diffusa situazione di crisi economica in cui versavano vari settori produttivi dell'economia nazionale e nei suoi riflessi sulla realtà locale caratterizzata da una diminuzione degli interventi nel settore edilizio. La riduzione percentuale dei valori da assumersi per la monetizzazione dei parcheggi ha quindi rappresentato, nei propositi della Giunta, una misura ritenuta congrua a rivitalizzare a livello locale tale settore economico, incentivando i nuovi interventi edilizi. La difesa dei convenuti inoltre ritiene non condivisibile la contestazione della Procura Contabile circa l'incompetenza della Giunta ad adottare la riduzione, sul rilievo che spetterebbero al Consiglio Comunale le competenze in materia di adozione degli strumenti urbanistici e di determinazione dei criteri per accedere alla monetizzazione degli oneri suddetti. La Delib. G.C. n. 51/2009 non riguarderebbe l'adozione/approvazione di alcuno strumento urbanistico, ma sarebbe semmai esecutiva di disposizioni contenute nel P.R.G. comunale che prevedevano, appunto, la possibilità di procedere alla monetizzazione dei parcheggi pubblici. La Delib. G.C. n. 51/2009 non avrebbe inoltre introdotto modifiche alle precedenti Delib. G.C. n. 180/2003 e n. 135/2004 in ordine alla disciplina (peraltro adottata sempre con delibere di Giunta) delle condizioni di ammissibilità della monetizzazione e ai criteri da assumere per il calcolo dei relativi importi. La difesa aggiunge che alcuna norma, primaria o secondaria, attribuisce specificamente al Consiglio la competenza ad assumere le deliberazioni in tale materia, né quest'ultima appare ricompresa tra gli atti fondamentali attribuiti dall'art. 42 del DLgs. n. 267/2000 alla competenza dei Consigli. Per quanto riguarda, infine, la decisione di ammettere (con la Delib. G.C. n. 75/2009) a monetizzazione la domanda di permesso edilizio presentata dalla Società Blu & Oro, essa sarebbe stata deliberata previa puntuale verifica del progetto edilizio e del rispetto delle condizioni di ammissibilità previste dai precedenti deliberati di Giunta. Poiché quindi la domanda di permesso di costruire - benché analoga a quella rinunciata un anno prima dalla Ditta proponente - era stata presentata nel vigore della Delib. G.C. n. 51/2009, e poiché rispettava le condizioni per l'ammissione alla monetizzazione, la Giunta non avrebbe potuto legittimamente "disapplicare" nel singolo caso il proprio precedente deliberato negando la riduzione sulla base di considerazioni di tipo soggettivo connesse ad un supposto intento elusivo del richiedente. La riduzione accordata all'intervento della Società Blu & Oro non sarebbe stata comunque tale da frustrare le finalità per le quali la Giunta aveva deliberato, in via generale, l'applicazione della misura alle pratiche edilizie presentate nel corso

dell'anno 2009. Tali considerazioni consentono peraltro di distinguere, tra i destinatari dell'invito a dedurre, la posizione del componente di Giunta Rivalta Fiorenzo, il quale non ha preso parte alla Deliberazione G.C. n. 51/2009 di riduzione delle quote di monetizzazione, ma solo a quella successiva G.C. n. 75/2009 con la quale l'intervento della Società Blu & Oro è stato ammesso alla monetizzazione. L'apporto del Rivalta al processo deliberativo della Giunta non riguarderebbe quindi la scelta effettuata "a monte" di ridurre l'importo della monetizzazione, ma si sarebbe limitata ad una mera esecuzione di quella scelta, peraltro nell'ambito di una decisione (quella appunto formalizzata con la Delib. G.C. n. 75/2009), finalizzata unicamente a verificare la sussistenza delle condizioni oggettive per ammettere l'intervento della Società Blu & Oro alla monetizzazione.

## DIRITTO

1. La domanda avanzata dalla Procura attrice merita di essere accolta, con le precisazioni che seguono.

2. La fattispecie di danno erariale azionata dalla procura attrice, deriva dalla illegittima adozione da parte della giunta comunale di delibere di abbattimento percentuale degli importi derivanti dalla monetizzazione degli standards urbanistici, (nella specie parcheggi pubblici) non prevista né consentita da norme primarie e secondarie, sia nazionali che regionali, né dalle delibere del Consiglio Regionale di applicazione degli oneri di urbanizzazione, e nemmeno dal PRG vigente e dalle Norme Attuative adottate dal Comune di Solarolo.

3. Com'è noto, gli standards urbanistici si presentano come un limite alla discrezionalità amministrativa imposti dal legislatore in considerazione degli scarsi risultati di tutela degli spazi pubblici, ottenuti con la pianificazione del dopoguerra. Infatti la previsione di rapporti tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, divisi per zone omogenee si impone alle scelte del pianificatore comunale.

4. Secondo i principi generali che regolano la materia urbanistica, l'onerosità della concessione edilizia (ora permesso di costruire) comporta che il privato debba "contribuire ai costi che sostengono i Comuni per urbanizzare il proprio territorio". A tal fine il contributo dovuto dal concessionario deve essere commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione, nonché al costo di costruzione. Il concessionario tuttavia, a scomputo totale o parziale della quota dovuta, può obbligarsi a realizzare direttamente le opere

di urbanizzazione con le modalità e le garanzie stabilite dal comune. Il procedimento della 'monetizzazione' si pone quindi come ipotesi alternativa alla realizzazione di parte degli standards urbanistici; nell'ambito dei piani attuativi d'iniziativa privata (piani di lottizzazione e piani di recupero) essa costituisce una fattispecie onerosa ed alternativa alla cessione gratuita ed obbligatoria delle aree. Il Comune può consentire, in via eccezionale, al proprietario di convertire in denaro l'utilità della mancata cessione gratuita delle aree, imponendo determinati limiti (il valore non può essere inferiore al costo di acquisizione di altre aree) ed escludendo a priori le aree che obbligatoriamente devono essere cedute poiché indispensabili alla realizzazione delle attrezzature di interesse pubblico. Per quanto concerne gli standards urbanistici, la monetizzazione è prevista e disciplinata, in genere, dalle legislazioni regionali ove, in linea di massima, si dispone che qualora l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune in relazione alla loro estensione, conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali d'intervento, attraverso una convenzione si può prevedere, in alternativa totale o parziale della cessione, che all'atto della stipulazione i soggetti obbligati corrispondano al comune una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e, comunque, non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree, secondo valutazioni economiche espresse dagli uffici tecnici comunali, ma sempre secondo l'enunciato principale criterio del 'vantaggio economico', conseguito dal richiedente per effetto della mancata cessione.

5. Nella regione Emilia Romagna, la "monetizzazione" degli standard urbanistici è disciplinata dall'art. 46 ultimo comma della L.R. n. 47 del 07.12.1978 e s.m.i., ai sensi del quale *"Nelle zone omogenee B, il P.R.G. in particolari situazioni può prevedere, in luogo della cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione, la monetizzazione delle stesse, destinando le somme ricavate all'attuazione delle previsioni del piano dei servizi"*. Il PRG 2001 del Comune di Solarolo all'art. 5.10 N.T.A., relativamente alle zone omogenee B ad intervento edilizio diretto, stabilisce che *"In alternativa a quanto previsto dai commi 5.8 e 5.9, e soltanto dopo aver documentato la difficoltà o la inopportunità di reperire aree idonee e organiche per la fruibilità collettiva, è ammessa la monetizzazione, che deve essere accettata dalla Amministrazione Comunale, secondo valori da questa stabiliti con separati provvedimenti"*. In alternativa alla monetizzazione il privato può procedere direttamente alla realizzazione o riqualificazione con alberature e attrezzature dei parcheggi esistenti: a tal fine, ad integrazione della



monetizzazione, possono essere scomputati in tutto od in parte eventuali oneri di urbanizzazione primaria e secondaria. Secondo il punto 5.11, come ulteriore possibilità rispetto a quanto previsto ai commi precedenti, l'Amministrazione ha facoltà di accettare aree poste all'esterno di quelle di intervento. Dunque, la "monetizzazione", a mente dell'art. 46 L.U.R. cit. concerne, a certe condizioni, il pagamento di un corrispettivo all'Amministrazione "in luogo della cessione delle aree e delle opere di urbanizzazione". Per quanto concerne il Comune di Solarolo, l'art. 48 delle NTA della Variante generale al PRG adottato con delibera di C.C. n. 26/98 ed approvato con delibera di G.P. 1134/98, prevedeva, in alternativa alla cessione e realizzazione degli standards e delle quote relative alle opere di urbanizzazione secondaria, la loro monetizzazione, e la destinazione vincolata dei proventi a favore di un fondo vincolato alla realizzazione del Piano dei Servizi; gli importi relativi alla monetizzazione della cessione delle aree e della realizzazione degli standards pubblici, devono essere stabiliti con delibera del Consiglio Comunale.

Dando attuazione a tali previsioni, il Consiglio Comunale di Solarolo, con proprie delibere, stabiliva in via generale che la determinazione dei 'prezzi' dovesse avvenire sulla base dei costi medi di realizzazione delle opere, e del valore medio di acquisizione e/o esproprio dei terreni.

Con il PRG - Variante Generale 2001 - NTA il Comune di Solarolo, confermava l'introduzione nel proprio strumento urbanistico generale della possibilità di monetizzare le aree da destinare a parcheggio pubblico, a condizione che fosse documentata la difficoltà o la inopportunità di reperire aree idonee e organiche per la fruibilità collettiva, e sempre previa accettazione dell'Amministrazione Comunale art. 5.10 N.T.A. P.R.G. 2001, approvato con Delib. G.P. n. 169/2002: *"...In alternativa alla monetizzazione il privato può procedere direttamente alla realizzazione o riqualificazione con alberature e attrezzature dei parcheggi esistenti: a tal fine, ad integrazione della monetizzazione, possono essere scomputati in tutto od in parte eventuali oneri di urbanizzazione primaria e secondaria"*.

6. Il Consiglio Comunale di Solarolo, in attuazione delle previsioni dell'art. 48 delle NTA del 1998, con delibera n. 31/1999, stabiliva in via generale i criteri per la determinazione dei corrispettivi pecuniari da impiegare per il procedimento di 'monetizzazione', relativamente alle quote di parcheggio pubblico afferenti alle varie zone omogenee. Il valore del corrispettivo difatti si fondava sulla somma del rispettivo 'valore di mercato delle aree', determinato in ragione della loro localizzazione e destinazione urbanistica, nonché del 'costo medio di realizzazione delle opere', quest'ultimo ricavato da un'analisi dei costi

effettuata dal competente Servizio Tecnico comunale. Con la medesima delibera, si dava atto che *“la Giunta Comunale provvederà ad aggiornare i valori di monetizzazione qualora le variazioni dei costi di mercato delle aree e delle opere lo rendessero necessario”*.

7. In applicazione dei sopraesposti principi, la Giunta del comune di Solarolo, con delibere di n. 117/2008 e n. 173/2008, vista la richiesta della società BLU & ORO s.r.l. di monetizzare le quote di parcheggio pubblico che avrebbe dovuto cedere in relazione all'intervento di realizzazione di tre fabbricati residenziali in via Morandi, rilevato che ricorreva una delle condizioni previste in generale per concedere la monetizzazione come stabilito dalla delibera di C.C. n. 31/99 (la presenza nelle vicinanze di spazi a parcheggio già adeguati, in ragione di una recente lottizzazione) ammetteva alla monetizzazione la società istante, nella misura stabilita dai conteggi del Settore Sviluppo Economico e Gestione del Territorio, in applicazione di quanto stabilito dalla delibera di G.C. n. 180/2003, prevedendo la riscossione delle somme relative. In un primo momento pertanto la giunta, a fronte delle domande pervenute, valutava la ricorrenza di una delle condizioni di ammissibilità, determinando gli importi da riscuotere facendo pedissequa applicazione dei valori in precedenza fissati ed aggiornati. Successivamente, del tutto inopinatamente, la medesima giunta, con la delibera 51/2009, provvedeva a concedere una riduzione dei proventi della monetizzazione mediante un abbattimento percentuale, per il solo anno 2009, degli stessi, per motivi del tutto eccentrici e soprattutto, completamente slegati dai presupposti normativi del 'potere' della Giunta di correggere in diminuzione od in aumento il 'prezzo' della monetizzazione che, come sopra ricordato, era stato chiaramente ristretto al riscontro dell'esito del procedimento di aggiornamento dei parametri posti dal Consiglio comunale, secondo criteri economici derivanti da analisi di mercato e stime tecniche relative ai costi di costruzione.

8. Il danno erariale, costituito dal mancato incameramento dei corrispettivi derivanti dalla monetizzazione per l'effetto dell'abbattimento percentuale (40%) per l'anno 2009, è imputabile ai convenuti. Tale danno è stato causato attraverso una condotta posta in essere con «la piena coscienza e volontà di violare i doveri connessi al munus publicum» cui si aggiunge la piena rappresentazione a volizione dell'evento dannoso, tanto da poter qualificare la condotta dei convenuti come dolosa. La richiamata delibera n°51/2009, (nonché la successiva n°75/2009), risulta essere adottata in palese violazione delle più elementari regole di prudenza e di diligenza, tanto da poter qualificare lo stesso come

provvedimento cd. *abnorme*. Quest'ultimo viene comunemente inteso come quel provvedimento che presenta anomalie genetiche o funzionali radicali. Più in particolare, si è chiarito che è affetto da *abnormità* non solo il provvedimento che, per la singolarità e stranezza del contenuto, risulti avulso dall'intero ordinamento, ma anche quello che, pur essendo in astratto manifestazione di legittimo potere, si espliciti al di fuori dei casi consentiti e delle ipotesi previste, al di là di ogni ragionevole limite; si è precisato così che l'*abnormità* dell'atto può riguardare tanto il profilo strutturale, allorché l'atto, per la sua singolarità, si ponga al di fuori del sistema organico della legge, tanto - per quello che più da vicino ci interessa - il profilo funzionale, quando esso, pur non estraneo al sistema amministrativo, determini lo sviamento dalla causa tipica del provvedimento, risultando così viziato da eccesso di potere. Come è noto, tra le varie figure sintomatiche, va prima di tutto precisato il concetto di "sviamento di potere". Esso costituisce la più classica delle figure sintomatiche, la quale addirittura fu spesso identificata con "l'eccesso di potere" stesso. Lo sviamento di potere si ha quando l'atto amministrativo viene emanato in concreto per il perseguimento di un fine diverso da quello pubblico (ossia un fine privato), nonché quando tale fine, sebbene di natura pubblicistica, sia diverso da quello specificamente prescritto dalla legge come fine istituzionale proprio dell'atto stesso. Lo sviamento consiste, in altri termini, in un uso *abnorme* che la PA fa dei poteri conferitile, nel senso che essa se ne avvale per il perseguimento di fini diversi da quelli prescritti.

Il carattere doloso della condotta, è desumibile anche dall'iter procedimentale seguito dalla giunta per l'adozione delle delibere *de quibus*, costellato da una serie di incredibili coincidenze. La delibera 51/2009, a differenza di altre delibere similari di aggiornamento dei valori di monetizzazione, reca l'affermazione che alcun parere era dovuto poiché quella decisione era un mero atto di indirizzo politico ai sensi dell'art. 49 TUEL. Circostanza quest'ultima smentita dallo stesso contenuto della delibera, stante sia il carattere vincolante sull'attività degli uffici (che si dovevano limitare ad effettuare calcoli per la liquidazione e quindi provvedere alla riscossione delle minori somme), sia l'immediato riflesso negativo che produceva in prospettiva in bilancio, con riguardo alle minori entrate relative ai proventi della monetizzazione per l'anno 2009.

Addirittura, la successiva delibera n.75/2009 riporta un'inedita forma di parere per così dire "circoscritto". Ovvero il parere favorevole del Responsabile del Settore in ordine alla regolarità tecnica –

amministrativa “...limitatamente alla quantificazione dell’area destinata a parcheggio pubblico destinata alla monetizzazione”. Con ciò dovendosi intendere che il parere favorevole non si estendeva all’applicazione della diminuzione percentuale del ‘prezzo’ decisa con la delibera precedente n. 51/2009.

Ma vi è di più. Lo ‘sconto percentuale del 40%’ alla società BLU & ORO s.r.l. relativamente ad un intervento edilizio, era già stato oggetto di due precedenti – identiche – richieste nell’anno 2008, e per le quali la stessa Amministrazione aveva già accolto la richiesta di ‘monetizzazione’ ma, appunto, senza la riduzione percentuale (permesso di costruire n.19/2008 e sua successiva variante). A ciò si aggiunga il fatto circa la scarsa trasparenza delle modalità con le quali si è dapprima ‘ritirata’ la domanda di permesso di costruire già ottenuto nel 2008 e si è, contemporaneamente, ripresentato una nuova domanda lo stesso giorno del 2009, evidenziandosi così de plano che la “nuova” domanda del 7 maggio 2009, non era altro che una mera riproposizione di altre due domande già accolte e presentate dal medesimo soggetto l’anno precedente, anche sotto il profilo dell’ammissione alla monetizzazione.

In definitiva, la domanda della soc. BLU & ORO si appalesava ab origine come una mera riproposizione di domande relative ad interventi già assentiti e liquidati relativi all’anno 2008, non costituendo, sotto alcun profilo, un ‘nuovo intervento del 2009’.

Pertanto, le modalità con le quali dapprima è stato deciso di prevedere l’indebito abbattimento percentuale, addirittura bypassando i pareri dei responsabili dei servizi; il fatto di aver in concreto assentito la monetizzazione ridotta per un intervento edilizio che difettava della ‘novità’, essendo la mera riproposizione di quello già presentato l’anno precedente ed appena ritirato, fanno sì che le condotte dei componenti della Giunta, possano qualificarsi come dolose, quanto meno inteso nel senso gius-contabile di consapevole violazione dei doveri connessi al *munus publicum* ricoperto.

9. La difesa dei convenuti, sottolinea che le Delibere nn. 51 e 75/2009, sono state adottate dalla Giunta con l’assistenza del Segretario Generale, il quale non ebbe a segnalare alcun dubbio o perplessità in merito alla legittimità delle decisioni che la Giunta si accingeva ad approvare. Al fine di dimostrare la buon fede dei convenuti, in virtù del principio di tutela dell’affidamento, la difesa richiama la giurisprudenza della Corte dei Conti secondo la quale il Segretario Comunale è responsabile della correttezza amministrativa nel perseguimento degli obiettivi dell’Ente (Cfr. Corte dei Conti Abruzzi, sez. giurisdiz., 01.03.1999 n. 131). Il Segretario comunale in particolare, in quanto vertice della struttura

amministrativa, è tenuto ad assicurare lo svolgimento dei servizi ed il buon andamento dell'attività amministrativa. Egli svolge funzioni di collaborazione con compiti di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo Statuto ed ai regolamenti. Detto organo, secondo i convenuti, stante il suo precipuo compito sopra descritto, avrebbe dovuto segnalare la (possibile) irregolarità concernente dell'intera questione in tutti i suoi termini.

10. Per quanto concerne la posizione del segretario comunale, va ribadito che il principio della terzietà del giudice e l'intangibilità delle garanzie della difesa, come recentemente riaffermate dal novellato art. 111 Cost., escludono che il giudice contabile possa, avvalendosi del c.d. potere "sindacatorio", chiamare d'ufficio in causa soggetti che ritenga, anche soltanto in via di mera ipotesi, corresponsabili del danno contabile dedotto in giudizio, posto che l'apporto causale di questi ed il grado di colpevolezza della rispettiva condotta possono essere valutati nel processo contabile in via soltanto incidentale ed al solo fine di meglio quantificare la quota di danno ascrivibile effettivamente ai convenuti (Sez. III centrale 1° aprile 2003 n. 137/A). Pertanto, qualora sia configurabile una partecipazione concausale all'evento lesivo di altri amministratori e/o funzionari pubblici rispetto a quello citato in giudizio, di questa verrà doverosamente tenuto conto, in caso di condanna, ai soli fini della quantificazione e ripartizione del danno. (Sezione giurisdizionale Campania, sent. n. 528 del 26/03/2010). Le condotte illecite produttive di danno erariale poste in essere da soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile e da estranei ad essa, devono essere valutate da giudici diversi in conformità alle norme costituzionali che espressamente riconoscono una pluralità di giurisdizioni; tuttavia il giudice contabile, nella ripartizione dell'addebito, può tenere conto dell'apporto causale all'evento dannoso da parte dell'estraneo, riducendo il quantum risarcitorio a carico del soggetto sottoposto alla giurisdizione contabile. (III<sup>a</sup> Sezione giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 216 del 12/07/2000).

11. Precisato quanto sopra e ferma restando in fattispecie la sussistenza del danno nella prospettazione operata dal PM regionale, il Collegio ritiene di dover addivenire ad una riquantificazione dello stesso, tenuto conto della posizione dei convenuti nella vicenda, in considerazione della mancata estensione dell'azione ad altri soggetti che possono con il proprio comportamento avere, contribuito alla causazione del danno per cui è causa. Ed invero, le deduzioni della difesa del convenuto in merito alle

presunte responsabilità di terzi nell'accaduto, (nella specie del segretario comunale) seppure non possono valere ad escludere la responsabilità degli odierni convenuti, vanno però considerate ai fini di una più equa determinazione del quantum della condanna. Come già evidenziato in relazione all'istituto dell'integrazione del contraddittorio e, come del resto, affermato da autorevole giurisprudenza si ritiene di precisare, al riguardo, che esula dalla competenza di questo giudice ogni pronuncia sotto il profilo dell'eventuale responsabilità del soggetto non direttamente coinvolto – ossia non convenuto - nel processo, stante che l'incidenza nella vicenda del contributo concausale altrui non può essere affermata. Tuttavia essa può essere valutata in via di mera, indimostrata ipotesi per quanto possa riverberarsi sull'analisi della posizione dei convenuti nel presente giudizio (cfr. Sez. Giurisd. Lombardia n. 428/2005; Sez. Giurisd. Veneto, n. 121/2009).

12. In ordine alla posizione del Rivalta, il collegio ritiene che anche la sua condotta abbia concorso a cagionare il danno e che pertanto sia tenuto a risarcire lo stesso. Il Rivalta infatti, assente al momento della delibera n.51/2009, era presente al momento della decisione di accogliere la richiesta di monetizzazione della società BLU & ORO con la delibera n.75/2009. Tale ultima delibera, non può essere qualificata come atto meramente esecutivo, poiché da una parte, essa recava nelle premesse e nei richiami anche la precedente delibera n.51/2009 (con tutto il corredo dei riferimenti alle domande della società BLU & ORO) e, soprattutto, perchè nella quantificazione degli standards, faceva espresso riferimento alla percentuale di abbattimento del 40% della quota di monetizzazione, cosa quest'ultima assolutamente irrituale e per le quali valgono le medesime considerazioni che rendevano evidente l'inaccogliabilità della domanda specifica, per difetto degli stessi requisiti previsti dalla Giunta nella precedente delibera 51/2009. Deve pertanto ritenersi che anche il Rivalta abbia espresso voto favorevole nella piena consapevolezza della previa indebita riduzione percentuale degli oneri di monetizzazione. L'Assessore Rivalta invece non può essere ritenuto responsabile con riguardo agli altri due interventi monetizzati nel corso del 2009, poiché i medesimi sono estranei alla delibera n. 75/2009, talchè il suo concorso per la responsabilità solidale non può tenere conto anche dell'ulteriore importo di € 1.939,84.

13. In ordine alla quantificazione del danno, la Sezione ritiene quindi di determinare l'esatto ammontare del danno, tenendo conto dell'apporto causale del segretario comunale non convenuto, riducendo di un sesto il danno erariale il cui esatto ammontare viene riquantificato in euro

28.228,77.

14. Va conclusivamente affermata la responsabilità dei convenuti i quali, nelle loro qualità di componenti della Giunta del Comune di Solarolo al tempo dei fatti, in ragione delle delibere assunte, devono essere dichiarati responsabili per il danno arrecato, in via solidale tra loro, per le minori somme introitate dal Comune di Solarolo così come indicate nel dispositivo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, definitivamente pronunciando, condanna i convenuti in solido tra loro, al pagamento, in favore del Comune di Solarolo della somma complessiva di euro 28.228,77, con riparto, ai fini della sola rivalsa interna, in quattro quote identiche di euro €5.726,58 per i sigg.ri. Bezzi, Conti, Minardi, Ugolini e di €5.322,45 per il solo Rivalta Fiorenzo, oltre rivalutazione monetaria calcolata con decorrenza dalle date di incasso delle minori somme fino alla data del deposito della sentenza, nonché interessi legali dalla data del deposito fino al soddisfo.

Pone a carico dei condannati, in solido tra loro, le spese del presente giudizio che si liquidano in Euro 1.478,58 (millequattrocentosettantotto/58).

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 25 gennaio 2012.

L'estensore

Il Presidente

f.to Massimo Chirieleison

f.to Luigi Di Murro

Depositato in segreteria il 12 marzo 2012

Il Direttore di Segreteria

f.to Nicoletta Natalucci