

Non esistono i presupposti per il danno erariale da mancato perfezionamento, nei tempi imposti dal legislatore e secondo le modalità contemplate nella normativa di settore, delle procedure espropriative intraprese per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica in quanto se fosse stata applicata la vigente legislazione, l'entità dell'importo dell'espropriazione sarebbe stata maggiore di quanto effettivamente pagato agli interessati

L'ammontare del presunto pregiudizio economico subito dalla Patrimonio pubblico sarebbe consistito, secondo l'accusa, nella differenza passiva tra quanto l'Ente ha pagato per effetto della transazione stipulata con i privati proprietari e quanto avrebbe dovuto, invece, corrispondere agli stessi se il procedimento espropriativo si fosse legittimamente concluso nei termini con l'emanazione del relativo provvedimento finale ed agli espropriati fosse stato corrisposto l'indennizzo, secondo i criteri di determinazione di quest'ultimo che - al tempo del fatto - era da commisurare al valore indicato dalla L. n.2359 del 1865

Il fenomeno espropriativo, certamente rilevante nel panorama dell'agire amministrativo per le implicazioni consequenziali di forte limitazione e di sottrazione del bene di originaria proprietà privata, è stato oggetto di travagliata attenzione, nel tempo, da parte del legislatore nazionale, che con estrema difficoltà ha cercato di conciliare, nelle soluzioni normative adottate, i principi - entrambi meritevoli di adeguata salvaguardia - della utilità sociale e pubblica dell'opera da realizzare e della tutela della proprietà privata, e tanto attraverso la previsione, in favore del soggetto privato espropriato, di un ristoro economico serio e credibile, in grado di compensare l'intervenuta cancellazione autoritativa del diritto di proprietà, in un contesto procedimentale ampio ma non illimitato, e ciò per non esporre il soggetto titolare del bene abitato al rischio di una privazione ingiusta.

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale della Basilicata, con la sentenza numero 13 del 21 gennaio 2005, si occupa di un caso relativo ad una complessa dinamica delle procedure espropriative intraprese dalle Amministrazioni Pubbliche - nella specie un Comune - per la realizzazione di opere di utilità pubblica.

Nelle precedenti sentenze si è trattato di <ipotesi di responsabilità amministrativa in fattispecie operative in cui il ritardo nella definizione delle procedure espropriative, precedute da provvedimenti di occupazione di urgenza, si risolve nel pagamento di maggiori oneri finanziari, per interessi legali e rivalutazione monetaria ovvero per la diversa quantificazione della dovuta misura "riparatrice" della privazione subita dal privato, non più intesa in chiave ristoratrice di matrice indennitaria, bensì risarcitoria di un danno ingiustamente subito, e costituente pregiudizio per le ragioni finanziarie dell'Ente.>

Davanti all'odierno giudizio si discute della seguente fattispecie:

<l'odierno attore contesta ai convenuti il mancato perfezionamento delle procedure espropriative finalizzate alla ordinata e corretta acquisizione dei suoli interessati al Programma di Edilizia Residenziale al patrimonio del Comune, traducendo tale negligenza in un risultato dannoso pari alla differenza tra quanto riconosciuto alle ditte espropriate per effetto della transazione formata nel 1999 e quanto, invece, stabilito dal Giudice civile (Tribunale di Melfi) nelle sentenze nn.210 del 1998 e 227 del 1998 quale risarcimento del danno patito dalla suddetta ditta espropriata in virtù della intervenuta trasformazione irreversibile dei suoli di titolarità della medesima ditta, trasformazione derivante dalla realizzazione delle opere programmate che aveva integrato "de facto" la c.d. "accessione invertita" in favore dell'Ente locale espropriante.

Siffatta individuazione del danno contestato poneva così, da un lato, le somme pagate a seguito di transazione (€ 309.874,14 pari a £ 600.000.000) e quelle pagate dall'ATER a seguito di condanna in solido con il Comune (€ 60.868,93 pari a £ 117.858.677) e, dall'altro, le somme che il Comune avrebbe dovuto pagare non quale risultato delle procedure espropriative correttamente eseguite in ragione delle norme vigenti nel tempo di riferimento, bensì quelle costituenti oggetto delle surrichiamate sentenze di condanna del Tribunale di Melfi, ed ammontanti ad € 309.234,26 pari a £ 598.761.027.

**Si perveniva, in tal modo, a quantificare il danno in € 61.508,80 pari a £ 119.097.650 che veniva addebitato, come esposto nella narrativa "in fatto", agli Amministratori, ai Tecnici Comunali, ai vertici della Cooperativa \*\*\*\* e dell'ATER (ex IACP) che avevano, con asserita grave colpa, omesso di prestare la dovuta e richiesta diligenza e cura nella definizione delle ricordate procedure di espropriazione>**

I giudici però non sono dello stesso avviso dell'accusa e infatti ritengono che:

<La descritta evoluzione del quadro normativo in materia espropriativa, incisa e condizionata fortemente dai ricordati interventi del Giudice delle Leggi, induce, così, il Collegio a ritenere **insussistente - nel caso all'esame - la produzione del danno contestato dalla Procura Regionale agli odierni convenuti.**

Ciò in quanto l'indennità di espropriazione che sarebbe stata corrisposta alla ditta in conseguenza della conclusione del procedimento ablatorio intrapreso dal Comune negli anni cui si riferiscono i fatti di causa, da commisurarsi, secondo quanto riferito "infra", al valore venale di mercato "pieno" dei beni sottratti, avrebbe **avuto diversa e maggiore entità tanto con riferimento al risultato delle sentenze di condanna del Tribunale di Melfi, quanto in rapporto all'importo riconosciuto e liquidato per effetto dell'accordo transattivo sopra richiamato.**

Gli amministratori operavano, infatti, nel periodo ricompreso tra gli effetti prodotti dalla sentenza della Corte Costituzionale n.5 del 1980 e l'entrata in vigore della legge n.359 del 1992, in un contesto normativo, osserva il collegio, che, oltre ad ingenerare incertezza e confusione operativa, comportava, se pienamente, rigorosamente e pedissequamente applicato, **la corresponsione alle ditte espropriate di una indennità di gran lunga maggiore di quella successivamente modulata dal legislatore del 1992** attraverso i correttivi limitativi del pieno parametro di mercato, con il paradossale effetto, rilevabile "ex post", di aver assicurato il rispetto di una normazione confusa ed incerta producendo, proprio per mezzo di tale rigoroso rispetto, un esborso finanziario maggiore di quello che, di lì a qualche anno, si sarebbe avuto nella vigenza della nuova normativa introdotta dal legislatore del 1992.>

Ma non è tutto.

Per rendere ancor più importante l'assoluzione dei convenuti, l'emarginata sentenza di conclude con il seguente pensiero:

<L'attenzione così prestata dalle varie Amministrazioni succedutesi negli anni di riferimento, tutti caratterizzati dalle più volte ricordata **incertezza normativa in materia, offusca il pur rappresentato concetto di grave inerzia imputato agli amministratori**, convenuti odierni che, al contrario e per quanto risulta dagli atti, si erano curati di predisporre iniziative ed attività che, proprio nel corso dei primi anni '90 erano finalizzate, quando ancora le opere non erano state in gran parte ultimate, alla formazione di accordi soddisfacenti per le parti ed in grado di prevenire l'insorgenza di contenziosi>

A cura di Sonia LAZZINI

REPUBBLICA ITALIANA In Nome Del Popolo Italiano  
LA CORTE DEI CONTI  
Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata  
composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Salvatore NOTTOLA	Presidente
Dott. Vincenzo PERGOLA	Consigliere
Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE	1° Referendario Rel.

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di responsabilità recante il n.6035/EL del registro di segreteria, instauratosi a seguito di atto di citazione del Procuratore Regionale del 31.3.2004;

nei confronti di

- Giuseppe digrisol - rappresentato e difeso dall'avv. Imperio NAPOLITANO e presso il cui studio, sito in Potenza alla Via del Popolo, n.2 elettivamente domiciliato;
- Vincenzo \*\*\*\*; Giuseppe \*\*\*\*, Martino \*\*\*\* - rappresentati e difesi, dall'avv. Gaetano ARANEO, e domiciliati presso lo studio dell'avv. Pierluigi LAPOLLA ubicato in Potenza, alla Via Ciccotti, n.10 -;
- \*\*\*\* \*\*\*\* - personalmente presente in giudizio in sua difesa con l'avv. Aldo SINISI e presso questi elettivamente domiciliato in Potenza alla Via Nicola Sole, n.47 -;
- Cooperativa \*\*\*\* S.r.l. in persona del suo rappresentante protempore, Francesco \*\*\*\* e Vito \*\*\*\* - quest'ultimo personalmente presente in giudizio in sua difesa e in qualità di rappresentante e difensore dei primi due convenuti, tutti elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Gaetano PORRETTI sito in Potenza alla Via Due Torri, n.33 -;
- Donato \*\*\*\*, Nicola \*\*\*\*, Vincenzo \*\*\*\*, Tonino \*\*\*\*, Celestino \*\*\*\* - rappresentati e difesi dagli avv.ti Antonio DE MARCO e Donato \*\*\*\* ed elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo sito in Venosa al Largo Manfredi, n.1 -;
- Gaetano \*\*\*\* - rappresentato e difeso dall'avv. Luigi PETRONE e presso il cui studio sito in Potenza al Corso XVIII Agosto 1860, n.2 elettivamente domiciliato -;
- Emilio \*\*\*\* - rappresentato e difeso dall'avv. Antonio COSCIA e presso il cui studio sito in Venosa alla Via Vittorio Emanuele II, n.43 elettivamente domiciliato -;
- Michele \*\*\*\* - rappresentato e difeso dall'avv. Domenico CORDASCO e presso il cui studio sito in Potenza alla Via N. Vaccaro, n.27 elettivamente domiciliato -;

- Francesco Maria Antonio \*\*\*\* - personalmente presente in giudizio in sua difesa ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Francesco Matteo PUGLIESE sito in Potenza alla Piazza Mario Pagano, n.118 -;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 ottobre 2004, il 1° Referendario

relatore Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE, il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Ernesto GARGANO, nonché, in rappresentanza e difesa dei convenuti, gli avv.ti Donato \*\*\*\*, Vito \*\*\*\*, Gaetano ARANEO, Aldo SINISI, Francesco \*\*\*\*, Domenico CORDASCO, Imperio NAPOLITANO e Antonio COSCIA; con l'assistenza del segretario Maria Anna CATUOGNO;

Visti tutti gli atti e i documenti di causa, nonché le conclusioni rassegnate dalle parti, come da verbale d'udienza;

Considerato in

FATTO

Con atto di citazione del 31.3.2004, preceduto da rituale invito a dedurre ex art.5, comma 1, della legge n.19 del 1994, la Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Basilicata conveniva dinanzi a questa Sezione Giurisdizionale i signori: Tonino \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da gennaio 1982 a settembre 1983; Vito \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da ottobre 1983 a maggio 1985; Vincenzo \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da giugno 1985 a novembre 1987; Giuseppe \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da giugno 1985 a novembre 1987; \*\*\*\* \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da febbraio 1989 a dicembre 1992; Francesco Maria Antonio \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da giugno 1994 ad aprile 1995; Donato \*\*\*\* nella qualità di Sindaco del Comune di Venosa da aprile 1995 a dicembre 1997; Nicola \*\*\*\*, Assessore ai Lavori Pubblici presso il Comune di Venosa da gennaio 1982 al 23.10.1983; Francesco \*\*\*\*, Assessore ai Lavori Pubblici presso il Comune di Venosa dal 29.6.1985 al 26.1.1989; Vincenzo \*\*\*\*, Assessore ai Lavori Pubblici presso il Comune di Venosa dal 27.1.1989 al 6.5.1990; Celestino \*\*\*\*, Assessore ai Lavori Pubblici presso il Comune di Venosa dal 6.8.1990 al 31.12.1992; Michele \*\*\*\*, coordinatore Generale dell'ATER; Giuseppe \*\*\*\*, Coordinatore del Servizio Tecnico dell'ATER; Gaetano \*\*\*\*, Referente Servizio Tecnico dell'ATER; Martino \*\*\*\*, Direttore dei Lavori; Emilio \*\*\*\*, Tecnico Comunale; e la Cooperativa \*\*\*\* S.r.l. in persona del legale rappresentante pro-tempore, chiedendo che gli stessi venissero condannati al pagamento "in favore dell'erario" della somma di € 61.508,80, oltre interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giudizio; somma costituente, secondo quanto esposto nell'atto introduttivo, il danno patito dal Comune di Venosa, nel quale i medesimi erano "pro tempore" incaricati o nell'interesse del quale si erano trovati ad agire, in conseguenza del mancato perfezionamento, nei tempi imposti dal legislatore e secondo le modalità contemplate nella normativa di settore, delle procedure espropriative da quelle Amministrazioni intraprese per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica.

I fatti considerati dalla Procura Regionale come produttivi del contestato danno si identificano - sinteticamente - in due "modalità operative" poste in essere dall'Amministrazione locale per conseguire i propri obiettivi.

La prima è costituita da cessioni volontarie di aree, tra le quali, ai fini del presente giudizio, rientravano quelle in titolarità della sig.ra Michelina \*\*\*\*, di mq. 5.600 e 7.700, acquisite dal Comune di Venosa con atti - rispettivamente - del 30.4.1981 e del 3.3.1986.

In esecuzione dei predetti atti di acquisto, il Comune di Venosa corrispondeva alla sig.ra \*\*\*\* indennità provvisorie pari - rispettivamente - ad € 3.396,68 ed € 11.333,65, con riserva di definizione del

conguaglio “con riserva delle ulteriori disposizioni legislative in conseguenza della recente sentenza della Corte Costituzionale n.5 del 26.1.1980” e “salvo quanto disposto dalla legge n.385 del 29.7.1980 e successive integrazioni e modificazioni” (Contratti di acquisto Rep. n.597 del 30.4.1981 e Rep. n.905 del 18.4.1986).

In assenza di provvedimenti di liquidazione della indennità definitiva da parte dell'Amministrazione comunale di Venosa, la sig.ra Michelinea \*\*\*\* chiedeva, con atto di citazione del 6 giugno 1994, al Tribunale di Melfi la condanna del predetto Comune al pagamento delle somme dovute quale differenza tra le indennità determinate “in via definitiva in base a vigenti criteri” e le somme corrisposte in via provvisoria. In accoglimento di tale domanda, il Tribunale di Melfi con sentenza n.210 del 18.6.1998 condannava il Comune di Venosa al pagamento, in favore della sig.ra \*\*\*\*, della somma di € 16.100,07 e di € 63.051,21 quale saldo del corrispettivo delle due cessioni di cui sopra, oltre agli interessi da calcolarsi con decorrenza dalle rispettive date di perfezionamento delle cessioni, nonché alle spese processuali.

La seconda scelta operativa adottata dal Comune di Venosa consiste, invece, nell'attivazione di procedure espropriative, precedute da provvedimenti di occupazione di urgenza, di aree riconducibili alla titolarità, disgiunta o congiunta, della sig.ra Michelinea \*\*\*\* e del sig. Donato \*\*\*\* - coniugi -.

Le suddette procedure espropriative avevano inizio con delibera consiliare n.149 dell'1.9.1981 e prevedevano il coinvolgimento dell'ex IACP e della Cooperativa \*\*\*\* con sede in Venosa, ai quali veniva conferita delega per l'attuazione delle necessarie operazioni, successivamente autorizzandoli alla occupazione di urgenza di una parte dell'area interessata. Le operazioni amministrative di esproprio continuavano nel 1985 e nel 1986, attraverso la previsione di altre aree da espropriare, sempre di proprietà \*\*\*\*-\*\*\*\*, ed ugualmente accompagnate da rituale provvedimento di occupazione di urgenza.

Anche in tale seconda vicenda, i coniugi Michelinea \*\*\*\* e Donato \*\*\*\*, non vedendo corrisposta in loro favore l'indennità espropriativa dovuta, e riscontrando l'intervenuta trasformazione in via irreversibile delle aree di originaria proprietà, per effetto della realizzazione degli interventi pubblici sulle stesse, convenivano, con atto di citazione del 6.6.1994, dinanzi al Tribunale di Melfi il Comune di Venosa invocando le conseguenziali statuizioni di condanna; anche in questo caso le richieste attoree venivano accolte dal Giudice civile che, con sentenza n.227 del 30.6.1998, condannava il Comune di Venosa al pagamento, in favore della sig.ra Michelinea \*\*\*\*, della somma di € 6.307,25, di € 6.244,80, di € 27.783,62, oltre interessi fino al soddisfo; di € 88.529,20, oltre rivalutazioni ed interessi. Condannava, altresì, il Comune di Venosa e l'Istituto Autonomo Case Popolari (ora ATER) al pagamento in solido, sempre in favore della sig.ra \*\*\*\*, della somma di € 10.243,66 nonché della somma di € 25.228,98, oltre rivalutazione ed interessi; condannava, ancora, il suddetto Comune e la Società Cooperativa \*\*\*\* al pagamento in favore della parte attrice, della somma di €33.397,08, oltre rivalutazione ed interessi, e condannava, infine, l'Amministrazione comunale di Venosa al pagamento in favore del sig. Donato \*\*\*\* della somma di € 7.727,06, oltre interessi nonché della somma di € 24.621,37, oltre rivalutazione ed interessi, con pagamento, da parte dei convenuti, delle spese di giudizio.

Avverso le suddette sentenze di condanna (nn.210/98 e 227/98) il Comune di Venosa deliberava di interporre appello.

Lo stesso Comune di Venosa proponeva, successivamente, opposizione avverso il pignoramento attivato dai coniugi \*\*\*\*-\*\*\*\* sulle somme delle quali gli stessi risultavano essere creditori per effetto delle richiamate sentenze.

Infine, con atto del 24.11.1999, l'Amministrazione Comunale di Venosa definiva la controversia giudiziaria in corso con la ditta \*\*\*\*-\*\*\*\* formando un accordo transattivo nel quale le ragioni

creditorie venivano soddisfatte attraverso la liquidazione della somma di € 309.874,14.

Nella odierna prospettazione attorea, come innanzi anticipato, il suddetto importo riconosciuto nell'accordo stragiudiziale, aumentato della somma di € 60.868,93 pagata dall'ATER a seguito della ricordata sentenza n.227 del 1998, costituisce il primo riferimento finanziario dal quale, detratte le somme riconosciute dal Tribunale di Melfi quale giusta indennità di occupazione e di espropriazione da corrispondere alle ditte espropriate, è ricavabile la quantificazione del danno patito dal Comune di Venosa per la vicenda oggetto del presente giudizio.

Ed infatti, se per effetto della intervenuta transazione e della esecuzione della sentenza di condanna da parte dell'ATER, erano stati pagati € 370.743,07; e se le valutazioni effettuate in sede di giudizio civile avevano definito come giusto ristoro la somma di € 309.234,26; ne deriva che il danno arrecato al Comune di Venosa risulta essere pari alla differenza tra le suddette due voci, vale a dire (pari) ad € 61.508,80.

A seguito della richiamata rituale trasmissione dell'invito a dedurre ex art. 5, comma 1, legge 14.1.1994, n.19, tutti gli odierni convenuti, con l'eccezione del sig. Francesco Maria Antonio \*\*\*\*, svolgevano deduzioni orientate ad escludere ogni profilo di personale responsabilità, tanto in ordine alla sussistenza del contestato danno, quanto (in ordine) alla intervenuta integrazione del connotato della colpa grave nella condotta dai medesimi serbata nella vicenda per cui è oggi causa.

Venivano, in particolare, evidenziate le incertezze normative che, nel periodo interessante la vicenda in oggetto, avevano segnato l'intera problematica della definizione giusta e corretta della dovuta indennità di espropriazione: tali incertezze, secondo gli assunti difensivi, depotenziavano sensibilmente la condotta informante l'agire amministrativo, nel caso di specie tenuta, da qualsivoglia indice di gravità della colpa.

Si rimarcava, anche, come una serena ed obbiettiva disamina del contenuto dell'accordo formato in via stragiudiziale conducesse ad escludere la sussistenza stessa del danno, rivelandosi, in definitiva, l'importo liquidato e pagato alla parte creditrice del Comune di Venosa inferiore alla somma che sarebbe derivata dalla pedissequa osservanza delle confuse ed incerte norme disciplinanti, nel momento storico di riferimento, la definizione delle procedure espropriative.

Altre argomentazioni difensive ricorrono vertevano sulla inidoneità dei tempi di gestione delle cariche governative locali alla produzione del contestato fatto dannoso nonché sul notevole lasso di tempo trascorso dal compimento dei contestati fatti commissivi o omissivi, inevitabilmente generatore della prescrizione dell'azione di responsabilità esercitata con l'atto di citazione oggi in discussione, ed infine, con riferimento ai convenuti incardinati nell'ex IACP ed al rappresentante della Cooperativa \*\*\*\*, sulla non riconducibilità al contenuto della delega conferita per la esecuzione delle programmate opere dei compiti specificamente riferiti alla definizione delle procedure di esproprio, ed in particolare di quelli - delicatissimi e di incerta sistemazione - relativi alla determinazione delle dovute indennità.

Tali argomenti venivano, da parte di quanti ne avevano fatto richiesta, ulteriormente spiegati nel corso delle audizioni rituali e ribaditi nelle memorie difensive prodotte in prossimità dell'odierna udienza dove, con eguale forza argomentativa, ricevevano, da parte dei rispettivi autori, ulteriore sostegno e conferma.

Così, l'avv. Antonio COSCIA, difensore costituito del sig. Emilio \*\*\*\* dopo aver ricordato il ruolo marginale svolto dal proprio assistito, concludeva la propria tesi difensiva evidenziando come nessun addebito potesse venir mosso al medesimo, riportandosi alle memorie precedentemente depositate;

l'avv. Vito \*\*\*\* preliminarmente comunicava l'avvenuto decesso del sig. Francesco \*\*\*\*: a fronte di tale comunicazione il Procuratore Regionale dichiarava la insussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per procedere contro gli eredi dell'originario convenuto; lo stesso avvocato, nelle vesti di difensore del rappresentante della Cooperativa \*\*\*\*, dichiarava di non individuare nella lettura dell'atto di citazione alcuna condotta omissiva imputabile al proprio assistito e chiedeva che venisse dichiarata la inammissibilità dell'azione; in proprio favore, poi, invocava il totale proscioglimento dall'accusa, mancando i presupposti integrativi di ogni forma di responsabilità.

L'avv. Francesco \*\*\*\* sottolineava, poi, la indeterminatezza della domanda attrice a causa di errori contenuti nella valutazione tecnica della sentenza del Tribunale civile e, nel merito, riportandosi alle conclusioni insisteva per le richieste istruttorie ivi contenute; le medesime ultime predette richieste venivano fatte anche dall'avv. Gaetano ARANEO, il quale, inoltre, per il proprio assistito Martino \*\*\*\*, sottolineava il ruolo marginale svolto dal medesimo odierno convenuto, essendo stato progettista solo di alcune strade: questi era, così, da ritenere esente da ogni responsabilità; il medesimo predetto avvocato, nel difendere le ragioni del sig. Vincenzo \*\*\*\* chiariva che al momento della cessazione della carica da questi ricoperta, non era spirato alcun termine procedimentale rilevante per la definizione dell'espropriazione, circostanza, questa, ritenuta decisiva dal medesimo per escludere ogni responsabilità del proprio assistito.

L'avv. Donato \*\*\*\*, riportandosi anch'egli alle memorie e alle argomentazioni esposte precedentemente dai colleghi, evidenziava la genericità delle richieste della Procura Regionale che individuavano le singole responsabilità addebitate agli odierni convenuti: invocava, pertanto, l'assoluzione dei propri assistiti anche per l'insussistenza del danno.

La mancanza di dolo o colpa grave e la lamentata mancata chiamata in giudizio della giunta Regionale, venivano, altresì, rimarcate dall'avv. NAPOLITANO che chiedeva il proscioglimento del sig. Giovanni \*\*\*\* da ogni addebito imputatogli. Tutte le osservazioni, atte a contestare l'atto di citazione da cui traeva origine l'odierno dibattimento, sino a quest'ultima, formulate dai vari avvocati difensori venivano pienamente condivise anche dall'avv. SINISI che, in difesa del convenuto \*\*\*\* rimarcava la non esistenza di alcun danno erariale cagionato dal proprio assistito.

Terminava la difesa delle parti convenute l'avv. CORDASCO che ripeteva la richiesta di assoluzione del sig. Michele \*\*\*\* richiamando le conclusioni in atti.

Riportandosi alle precisazioni depositate in prossimità dell'odierna pubblica udienza, la Procura attrice confermava le proprie conclusioni e chiedeva la condanna di tutti gli odierni convenuti.

## DIRITTO

La vicenda sottoposta all'odierno esame del Collegio involge, come illustrato nella narrativa che precede, la complessa dinamica delle procedure espropriative intraprese dalle Amministrazioni Pubbliche - nella specie dal Comune di Venosa - per la realizzazione di opere di utilità pubblica.

Il fenomeno espropriativo, certamente rilevante nel panorama dell'agire amministrativo per le implicazioni consequenziali di forte limitazione e di sottrazione del bene di originaria proprietà privata, è stato oggetto di travagliata attenzione, nel tempo, da parte del legislatore nazionale, che con estrema difficoltà ha cercato di conciliare, nelle soluzioni normative adottate, i principi - entrambi meritevoli di adeguata salvaguardia - della utilità sociale e pubblica dell'opera da realizzare e della tutela della proprietà privata, e tanto attraverso la previsione, in favore del soggetto privato espropriato, di un ristoro economico serio e credibile, in grado di compensare l'intervenuta cancellazione autoritativa del diritto di proprietà, in un contesto procedimentale ampio ma non illimitato, e ciò per non esporre il soggetto titolare del bene ablatato al rischio di una privazione ingiusta.

E spesso la giurisprudenza della Corte dei conti ha individuato ipotesi

di responsabilità amministrativa in fattispecie operative in cui il ritardo nella definizione delle procedure espropriative, precedute da provvedimenti di occupazione di urgenza, si era risolto nel pagamento di maggiori oneri finanziari, per interessi legali e rivalutazione monetaria ovvero per la diversa quantificazione della dovuta misura "riparatrice" della privazione subita dal privato, non più intesa in chiave ristoratrice di matrice indennitaria, bensì risarcitoria di un danno ingiustamente subito, e costituente pregiudizio per le ragioni finanziarie dell'Ente.

La premessa di ordine sistematico appena svolta consente al Collegio di prefigurare un utile elemento di riferimento per valutare "l'ubi consistam" della domanda di giustizia formulata dalla Procura Regionale nell'atto di citazione in discussione oggi.

Invero l'odierno attore contesta ai convenuti il mancato perfezionamento delle procedure espropriative finalizzate alla ordinata e corretta acquisizione dei suoli interessati al Programma di Edilizia Residenziale al patrimonio del Comune di Venosa, traducendo tale negligenza in un risultato dannoso pari alla differenza tra quanto riconosciuto alle ditte espropriate (\*\*\*\*-\*\*\*\*) per effetto della transazione formata nel 1999 e quanto, invece, stabilito dal Giudice civile (Tribunale di Melfi) nelle sentenze nn.210 del 1998 e 227 del 1998 quale risarcimento del danno patito dalla suddetta ditta espropriata in virtù della intervenuta trasformazione irreversibile dei suoli di titolarità della medesima ditta, trasformazione derivante dalla realizzazione delle opere programmate che aveva integrato "de facto" la c.d. "accessione invertita" in favore dell'Ente locale espropriante.

Siffatta individuazione del danno contestato poneva così, da un lato, le somme pagate a seguito di transazione (€ 309.874,14 pari a £ 600.000.000) e quelle pagate dall'ATER a seguito di condanna in solido con il Comune di Venosa € 60.868,93 pari a £ 117.858.677) e, dall'altro, le somme che il Comune di Venosa avrebbe dovuto pagare non quale risultato delle procedure espropriative correttamente eseguite in ragione delle norme vigenti nel tempo di riferimento, bensì quelle costituenti oggetto delle surrichiamate sentenze di condanna del Tribunale di Melfi, ed ammontanti ad € 309.234,26 pari a £ 598.761.027.

Si perveniva, in tal modo, a quantificare il danno in € 61.508,80 pari a £ 119.097.650 che veniva addebitato, come esposto nella narrativa "in fatto", agli Amministratori, ai Tecnici Comunali, ai vertici della Cooperativa \*\*\*\* e dell'ATER (ex IACP) che avevano, con asserita grave colpa, omesso di prestare la dovuta e richiesta diligenza e cura nella definizione delle ricordate procedure di espropriazione. Le sentenze del Tribunale Civile di Melfi giungevano a questa determinazione avvalendosi del risultato delle disposte CTU che avevano considerato il valore venale ed il reddito dominicale degli immobili (rivalutato), rideterminato con la media aritmetica ed ulteriormente aumentato del 10%: su tali somme dovevano poi essere corrisposti gli interessi legali decorrenti, o dalle date di perfezionamento delle singole cessioni (30.4.1981 e 18.4.1986) o dalle date di scadenza delle occupazioni legittime (17.9.1987, 11.6.1993, 19.12.1992, 30.8.1992, 25.5.1993, 20.6.1191, 19.12.1992, 3.8.1992). A ciò si aggiungevano le spese legali pari ad £ 28.989.039 (£ 9.095.863 sent. n.210/98 e £ 19.893.176 sent. n.227/98).

Appare evidente che il totale degli interessi riconosciuti come dovuti nelle richiamate sentenze, unito alla sorta capitale da corrispondere a soggetti colpiti dal procedimento espropriativo, avrebbe eguagliato, se non superato, l'importo riconosciuto nell'accordo transattivo formato.

Tali fattispecie sono caratterizzate, tra l'altro, dall'essere tutte basate, nella prospettazione attrice, sulla considerazione che sussista una differenza tra gli esborsi che l'Ente avrebbe dovuto sostenere seguendo la procedura espropriativa per acquisire il bene e quanto, invece, l'Ente medesimo ha corrisposto per effetto delle pronunce giudiziali di condanna in sede civile che si sono susseguite alla doglianza del



privato proprietario espropriato illegittimamente e non ristorato del bene abitato nei termini e secondo le modalità di legge e, pertanto, portatore di un danno ulteriore.

In questa ottica, perciò, il Collegio ritiene indispensabile far precedere le proprie considerazioni nel merito della vicenda oggetto del presente giudizio da un breve excursus riepilogativo delle norme di riferimento

in tema di commisurazione dell'indennità di espropriazione, cui

l'Amministrazione si sarebbe dovuta attenere in via amministrativa.

La "legge fondamentale" in materia risale al periodo immediatamente postunitario, quando fu posta la legge 25 giugno 1865 n.2359, nella quale il quantum dell'indennità spettante all'espropriato - e più specificamente l'esatta individuazione di criteri o indici idonei alla commisurazione dell'indennizzo - erano stati individuati nella "giusta" misura. Più precisamente, l'art. 39 disponeva che l'indennità "consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra-vendita". Tale criterio è entrato in parziale crisi con l'emanazione della L. 15 gennaio 1885, n.2892, sul risanamento della città di Napoli, nella quale, senza una totale rinuncia ai criteri posti nel 1865, vi era la presa d'atto del peculiare contesto nel quale essa doveva trovare applicazione mediante la previsione, agli artt. 12 e ss., di un diverso indirizzo per la stima delle indennità, da commisurare alla media dei fitti ovvero, in mancanza, al valore attribuito agli immobili ai fini fiscali. A tale legge speciale ne sono seguite altre che, in ragione del contesto che intendevano regolare, hanno singolarmente derogato alla prescrizione della legge del 1865, rimasto - pur tuttavia - intatto nella sua prescrittività generale.

Conferma di tale assunto si ritrova nella "legge urbanistica" 17 agosto 1942, n.1150, che ribadendo il valore generale dei criteri in materia di determinazione dell'indennità di esproprio previsti nelle norme del 1865, aveva stabilito, all'art. 37, che "per le espropriazioni dipendenti dall'attuazione dei piani regolatori approvati in base alla presente legge la relativa indennità sarà determinata a norma della L. 25 giugno 1865, n.2359", fatti salvi taluni "correttivi" in merito a particolari fattispecie disciplinate dagli articoli successivi.

In epoca repubblicana, dopo il dibattito in seno all'Assemblea costituente circa l'esigenza di qualificare, nell'art. 42, l'indennizzo quale "giusto" o "equo" e l'introduzione nella Carta fondamentale della funzione sociale della proprietà privata, la questione del criterio di commisurazione dell'indennizzo medesimo è in effetti emersa con piena evidenza all'esito della pronuncia resa dalla Corte Costituzionale in data 30 gennaio 1980, n.5. La Corte - che non aveva facoltà di sindacare il principio della funzione sociale della proprietà posto nell'art. 42 della Costituzione, ma certamente poteva esplicitare il proprio sindacato sull'eventuale arbitrarietà dei parametri prescelti dal legislatore, ovvero sulla disparità di trattamento che detti parametri possano produrre in pratica e con riferimento a tipologie di beni tra loro omogenei - è intervenuta per censurare gli artt. 16 e 20 della L. 22 ottobre 1971, n.865, 14 e 19 della legge 28 gennaio 1977, n.10, nonché l'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n.247, ritenendo che tali norme si ponessero in contrasto con gli artt. 3 e 42, comma 3° della Costituzione in quanto l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42 in parola, se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - occorrendo coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere tuttavia fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro. A tali fini ha affermato che deve aversi riguardo al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso secondo legge.

Tale pronuncia è stata poi confermata da quella del 21 luglio 1983, n.223, nella quale la Corte medesima ha censurato, per violazione dell'art. 42 della Carta fondamentale, l'art. 1, co. 1° e 2° della L. 29 luglio

1980, n.385, con la quale il legislatore - nell'intento di porre rimedio alle situazioni emerse per effetto della pronuncia n.5 del 1980 - aveva sancito che la liquidazione dell'indennità di occupazione ed espropriativa, non divenuta definitiva, fosse soggetta a conguaglio secondo quanto stabilito da una legge sostitutiva da emanarsi entro un anno.

L'elisione dall'ordinamento delle norme in argomento ha, dunque, prodotto l'effetto che l'indennità di espropriazione dovesse considerarsi nuovamente stabilita secondo il criterio generale della L. n.2359 del 1865, non abrogata, ma solamente derogata da quella del 1971 n.865, così da far riassumere a quella un ruolo fondamentale, in prosieguo parzialmente posto in discussione solamente dalla L. 15 dicembre 1990, n.396, su Roma capitale d'Italia, relativa alla sola area metropolitana romana e, quindi, priva di valenza generale.

Conseguentemente, nel lasso temporale intercorso tra la pronuncia della Corte Costituzionale n.5 del 1980 e la conversione nella L. 8 agosto 1992, n.359 del D.L. 11 luglio 1992 n.333 - intervenuta in materia con l'art. 5-bis - la disciplina giuridica dell'indennità di espropriazione, con riferimento alle aree edificabili, doveva intendersi quella stabilita dalla ripetuta L. n.2359 del 1865 ed il valore dei beni ablati doveva essere commisurato al criterio dell'art. 39 di tale legge, in quanto il nuovo criterio di determinazione dell'indennità, preso a riferimento dal Tribunale Civile di Melfi per determinare le proprie statuizioni di condanna, è stato quello introdotto dall'art. 5-bis della L. 8 agosto 1992, n.359 di conversione del D.L. 11 luglio 1992, n.333: tale criterio ha avuto, così, una efficacia operativa limitata al periodo temporale 1992-2001 (anno di introduzione della disciplina organica in materia recata dal D.L. 8 giugno 2001, n.327) e non poteva, pertanto, interessare il "modus agendi" esigibile nel tempo successivo ai ricordati interventi caducatori posti in essere dalla Corte Costituzionale con le richiamate sentenze n.5 del 1980 e n.223 del 1983.

La forza argomentativa delle suesposte riflessioni, già svolte egregiamente dalla Sezione Umbria con sent. n. 55 del 25 febbraio 2004, si attaglia perfettamente ed esaustivamente al caso in esame, contribuendone a delimitare efficacemente i contorni.

Tutto quanto precede introduce alla valutazione, rimessa al Collegio, circa la sussistenza - nella fattispecie dedotta a giudizio - di un danno ingiusto, concreto ed attuale alle finanze del Comune di Venosa per effetto del mancato completamento, nel termine quinquennale di legge, del procedimento espropriativo nei confronti della ditta \*\*\*\*\_\*\*\*\*, mediante emanazione del provvedimento finale e della corresponsione dalla subentrata nella proprietà del dovuto ristoro a fronte del pregiudizio subito; valutazione che discende dall'accertamento dell'esistenza di una differenza passiva tra quanto l'Ente ha pagato per effetto della transazione stipulata con i privati proprietari e quanto avrebbe dovuto, invece, corrispondere agli stessi se il procedimento espropriativo si fosse legittimamente concluso nei termini con l'emanazione del relativo provvedimento finale ed agli espropriati fosse stato corrisposto l'indennizzo, secondo i criteri di determinazione di quest'ultimo che - al tempo del fatto - era da commisurare al valore indicato dalla legge del 1865, più volte enunciata.

La descritta evoluzione del quadro normativo in materia espropriativa,

incisa e condizionata fortemente dai ricordati interventi del Giudice delle Leggi, induce, così, il Collegio a ritenere insussistente - nel caso all'esame - la produzione del danno contestato dalla Procura Regionale agli odierni convenuti. Ciò in quanto l'indennità di espropriazione che sarebbe stata corrisposta alla ditta \*\*\*\*\_\*\*\*\* in conseguenza della conclusione del procedimento ablatorio intrapreso dal Comune di Venosa negli anni cui si riferiscono i fatti di causa, da commisurarsi, secondo quanto riferito "infra", al valore venale di mercato "pieno" dei beni sottratti, avrebbe avuto diversa e maggiore entità tanto con riferimento al risultato delle sentenze di condanna del Tribunale di Melfi, quanto in rapporto all'importo riconosciuto e liquidato per effetto dell'accordo transattivo sopra richiamato.

Gli amministratori operavano, infatti, nel periodo ricompreso tra gli effetti prodotti dalla sentenza della Corte Costituzionale n.5 del 1980 e

l'entrata in vigore della legge n.359 del 1992, in un contesto normativo, osserva il collegio, che, oltre ad ingenerare incertezza e confusione operativa, comportava, se pienamente, rigorosamente e pedissequamente applicato, la corresponsione alle ditte espropriate di una indennità di gran lunga maggiore di quella successivamente modulata dal legislatore del 1992 attraverso i correttivi limitativi del pieno parametro di mercato, con il paradossale effetto, rilevabile "ex post", di aver assicurato il rispetto di una normazione confusa ed incerta producendo, proprio per mezzo di tale rigoroso rispetto, un esborso finanziario maggiore di quello che, di lì a qualche anno, si sarebbe avuto nella vigenza della nuova normativa introdotta dal legislatore del 1992.

Ma, osserva ancora questo Giudice, vi è un'altra considerazione da svolgere, attinente al profilo psicologico richiesto dalla legge per l'affermazione della responsabilità amministrativa che, come è noto, è quello del dolo o della colpa grave.

Tale considerazione, pur non assorbendo quelle testé svolte sulla inesistenza del danno patito dal Comune di Venosa, nel modo in cui prospettato da Procura attrice, a quella si aggiunge, contribuendo a depotenziare notevolmente la supposta valenza negativa complessivamente attribuita alle condotte degli odierni convenuti.

Invero ciò che la Procura Regionale imputa ai convenuti è la mancata attivazione della procedura definitiva dei conguagli o del provvedimento di esproprio, produttiva di un contenzioso che ha comunque necessitato, nell'addivenire all'accordo bonario, di considerare nel "quantum debeatur" ai privati cittadini, la valutazione ed il computo degli interessi riconosciuti in dette sentenze di condanna.

Risulta dalla relazione del Segretario Comunale di Venosa del 26.7.2002 che, a partire dal 1991, l'Amministrazione Comunale iniziava ad attivarsi per "prevenire" il sorgere di contenziosi nascenti dalla provvisorietà delle indennità corrisposte e dalla urgenza delle occupazioni effettuate, stante anche la lacuna normativa che in detta materia era stata recata dall'effetto caducatorio delle sentenze della Corte Costituzionale che avevano dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme determinative dell'indennità di espropriazione contenute nella legge n.865 del 1971, vicenda, questa ultima, più volte richiamata.

E così, sulla scorta di indirizzi operativi dettati dalla Regione Basilicata sul punto (delibere nn.4630/88 e 4610/89), il Comune di Venosa si attivava per "formalizzare" una sorta di "parametro unico" delle indennità da corrispondere ai vari soggetti coinvolti nel procedimento ablatorio (Delibera C.C. n.163 del 30.12.1991; Delibera C.C. n.75 del 15.6.1992; Delibera C.C. n.106 del 10.8.1992; Delibera n.69 del 30.6.1993).

Gli accordi venivano raggiunti con tutti i proprietari, tranne che con la sig.ra Michelina \*\*\*\* e con il sig. Donato \*\*\*\* (coniugi).

Da pag. 12 in poi della sent. n.227/98 può ricavarsi che l'occupazione più remota è quella effettuata dall'EPER - oggi ATER - in data

17.9.1982, con occupazione legittima scadente il 17.9.1987 e lavori

ultimati in data 25.5.1993.

Le altre occupazioni sono avvenute in data 11.6.1988 ( opere ultimate in data 20.6.1991); 19.12.1987 ( opere ultimate in data 3.8.1992);

19.12.1987 (opere ultimate, come sopra, in data 3.8.1992).

L'attenzione così prestata dalle varie Amministrazioni succedutesi negli anni di riferimento, tutti caratterizzati dalle più volte ricordata incertezza normativa in materia, offusca il pur rappresentato concetto di grave inerzia imputato agli amministratori, convenuti odierni che, al contrario e per quanto risulta dagli atti, si erano curati di predisporre iniziative ed attività che, proprio nel corso dei primi anni '90 erano finalizzate, quando ancora le opere non erano state in gran parte ultimate, alla formazione di accordi soddisfacenti per le parti ed in grado di prevenire l'insorgenza di contenziosi.

Questa serie di considerazioni induce, pertanto, il Collegio a mandare assolti i convenuti odierni dagli addebiti ad essi formulati nella domanda attrice.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, nel giudizio di responsabilità recante il n. 6035/EL del registro di segreteria nei confronti di Tonino \*\*\*\*; Vito \*\*\*\*; Vincenzo \*\*\*\*; Giuseppe \*\*\*\*; \*\*\*\* \*\*\*\*; Francesco Maria Antonio \*\*\*\*; Donato \*\*\*\*; Nicola \*\*\*\*; Francesco \*\*\*\*; Vincenzo \*\*\*\*; Celestino \*\*\*\*; Michele \*\*\*\*; Giuseppe \*\*\*\*; Gaetano \*\*\*\*; Martino \*\*\*\*; Emilio \*\*\*\*; e la Cooperativa \*\*\*\* S.r.l.; respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando, così decide:

A) ASSOLVE tutti i convenuti dalla domanda attrice per assenza di danno.

Così deciso in Potenza, nella Camera di Consiglio del 19 ottobre con prosecuzione l'8 novembre 2004.

Il Relatore  
Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Il Presidente  
Dott. Salvatore NOTTOLA

F.to Giuseppe TAGLIAMONTE

F.to Salvatore NOTTOLA

Depositata in Segreteria il 20.01.2005

Per Il Dirigente  
Il Direttore Amministrativo  
(Canio MECCA)