

Corte dei conti- giudizio di responsabilita' - sentenza 202/2004 sezione giurisdizionale basilicata - transazione -difetto di giurisdizione - insussistenza - decadenza dall' azione per asserita inapplicabilita' sospensione feriale- infondatezza- ecce

Autore:

In: Giurisprudenza commentata

La pronunzia in allegato concerne una classica ipotesi di illecito erariale ossia quella attinente alla cosiddetta accessione invertita e culminata, nella specie, in transazione , fonte di danno pubblico.

In motivazione vengono affrontate sequenzialmente una serie di questioni sollevate dalla difesa dei convenuti in via pregiudiziale e/o preliminare ed, in particolare, quella di difetto di giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilit? amministrativa personale enti locali (?insussistente atteso che la Corte ha piena giurisdizione per tutto il personale intraneo a qualunque P.A.); quella di decadenza dall' azione? per asserita inapplicabilit? della sospensione feriale dei termini (infondata dato che per prevalente giurisprudenza contabile l? istituto della sospensione feriale dei termini si applica al giudizio contabile che ha avvio con l? atto di citazione preceduto dalla fase prerprocessuale istruttoria concludentesi o con esito di archiviazione o con invito a dedurre); quella prescrizione (parimenti infondata stante che il dies a quo decorre da data depauperamento risorse finanziarie dell? ente inciso ed ? in caso di transazione ? dalla data di stipula di essa); quella di nullit? della citazione per omessa audizione personale dell? invitato a dedurre (pretestuosa visto che l? invitato era stato regolarmente chiamato in audizione e non si era presentato).?

SEZIONE GIURISDIZIONALE DELLA BASILICATA

Presidente: S. Nottola ? Relatore: *****?????????

?

FATTO

?

Con atto di citazione emesso in data 22.10.2002,? preceduto da rituale invito a dedurre ex art. 5 l. 19/94, emesso in data 4 aprile 2002, la Procura Regionale della Corte dei Conti per la Basilicata evocava in giudizio i? signori ***** (Sindaco pro tempore del Comune di Nova Siri dal 18.7.1980 al 6.5.1990), ***** (Assessore ai Lavori Pubblici del medesimo Comune dal 18.7.1980 al 24.6.1985),? B. ***** (***** del medesimo Comune dal 25.6.1985 al 6.5.1990),

B. Antonio? (responsabile dell' U.T.C. del? Comune? di? *****? dal? 14.12.1981 al 19.10.1984) e? G.? Pasquale?? (responsabile dell'U.T.C. del medesimo Comune dal 20.12.1984 al 9.10.1990), chiedendone la condanna al pagamento, in favore dell'Erario, e ciascuno per la parte di propria rispettiva partecipazione, della? somma di ?. 336.977,99 nonch? delle ulteriori somme da pagare a titolo di interessi su un mutuo acceso presso la Cassa DD.PP. per la parte a carico del bilancio del Comune di Nova Siri, oltre accessori di legge e spese.

L'azione di responsabilit? amministrativa originava da una vicenda espropriativa intercorsa tra il Comune di Nova Siri (MT) ed i signori O. Giulio ed O. Dionisio.

Tale vicenda aveva inizio quando l'Amministrazione Comunale di Nova Siri, al fine di costruire un edificio scolastico, con delibera di G.M. del 15.6.1983, autorizzava l'occupazione d'urgenza dei suoli di propriet? dei predetti signori O., senza, tuttavia, completare e definire il procedimento ablatorio nel termine previsto.

L'occupazione dei suoli diventava, cos?, irreversibile con l'ultimazione dell'opera pubblica, produttiva della c.d. ?accessione invertita? in favore del Comune di Nova Siri, e realizzatasi,?? secondo?? quanto?? precisato?? dalla?? Procura Regionale nell'atto di citazione, in data 21.5.1985.

Con atti di citazione notificati in data 14.12.1988, i signori O. ***** e ***** , al fine di ottenere il risarcimento dei danni derivanti dalla occupazione dei suoli di rispettiva propriet? per effetto della occupazione illegittimamente? protrattasi,? convenivano? il? Comune di Nova? Siri dinanzi? al Tribunale

di Matera che, con sentenza depositata il 26.8.1996 (e riferita alla domanda di O. Giulio), condannava l'Amministrazione Comunale di Nova Siri al pagamento della somma di ? 85.525,26, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali a far data dal 16.6.1987.

Proposto appello avverso detta sentenza, provvisoriamente esecutiva, le parti decidevano le transazioni delle controversie pendenti in primo grado (*****) ed in secondo grado (O. Giulio).

In sede di transazione, formalizzata in data 7.11.1997, il Sindaco del Comune di Nova Siri in carica riconosceva ai signori O. ? la maggiorazione del danno nella misura del 10% ai sensi delle vigenti disposizioni di legge?.

Con l'approvazione di tali atti di transazione veniva, cos?, riconosciuto un maggiore onere espropriativo, ammontante a complessivi???????????????? ? 398.250,10, somma comprensiva di interessi legali, rivalutazione monetaria e spese legali, da fronteggiarsi con utilizzazione di un mutuo con la Cassa DD.PP. fatto gravare, per la percentuale del 60%, sul bilancio dello Stato, e per la restante percentuale del 40% e relativi oneri, a carico del bilancio del Comune di Nova Siri.

La Procura Regionale individuava, cos?, il danno patito dal Comune di Nova Siri negli oneri espropriativi eccedenti il valore venale del suolo illegittimamente occupato e nelle somme corrisposte dal Comune di Nova Siri a titolo di interessi relativi al mutuo contratto con la Cassa DD.PP..

Sulla? scorta?? di? tali? considerazioni? fattuali? e? giuridiche? la? Procura Regionale? emetteva, nei confronti? degli odierni convenuti, gli inviti a dedurre di cui all'art. 5 comma 1 della 19/94.

Tutti gli invitati provvedevano a trasmettere le rispettive considerazioni tendenti ad escludere la propria responsabilit? in ordine allo sviluppo ed alla definizione della vicenda in esame, sostanzialmente affermando che il ruolo, temporalmente delimitato, ricoperto dai medesimi, non si rivelava idoneo alla efficace produzione del contestato danno.

Osservavano, altres?, anche al fine di corroborare l'assunto della rispettiva estraneit? ai fatti causativi di danno, che l'occupazione dei suoli era da ritenersi ulteriormente prorogata fino al 30 luglio 1990 per

effetto di norme legislative emanate all'uopo. Sottolineavano, ancora, l'esistenza, in quell'epoca (decennio 1980 ? 1990) di un clima di profonda incertezza normativa ed operativa involgente l'intera tematica delle procedure ablatorie.

Tali affermazioni e considerazioni venivano, altres?, ribadite nel corso dell'audizione personale richiesta dal sig. B. e concordata con la Procura Regionale. Anche il sig. G. chiedeva di essere sentito personalmente, ma, bench? ritualmente convocato, non si presentava all'audizione fissata.

Le deduzioni formulate dagli invitati non venivano, tuttavia, ritenute idonee dalla Procura Regionale a consentire il superamento delle contestazioni addebitate s? da determinare la conseguente emissione dell'atto di citazione sintetizzato ?infra?.

Sosteneva????? la????? locale??? Procura? Regionale????? come?? il?? mancato? perfezionamento della procedura espropriativa introdotta con l'occupazione d'urgenza dei suoli di propriet? dei signori O., avesse di fatto comportato, attraverso la irreversibile trasformazione del fondo, la sottrazione del bene in danno dei soggetti privati e l'acquisto dello stesso in favore del Comune di Nova Siri, secondo il meccanismo della c.d. ?accessione invertita? o ?occupazione appropriativa?.

Procura attrice precisava che il relativo danno andasse quantificato? sottraendo? dalle somme riconosciute in virt? della intervenuta transazione il valore del suolo ablatato.

Sulla scorta di tale ragionamento, la Procura, tenuto conto che la somma corrisposta ?a seguito dell'azione esperita in sede civile per ottenere il risarcimento del danno? era stata determinata in ? 477.472,76, e considerato, altres?, che il valore del terreno valutato dal Giudice Civile ammontava ad ? 140.494,77, fissava e quantificava il danno arrecato all'***** di ***** in ? 336.977,99: di tale danno chiamava a rispondere gli odierni convenuti in quanto, a diverso titolo, ritenuti responsabili delle omissioni che impedirono il regolare perfezionamento della procedura espropriativa.

A tale partita di danno si aggiungevano, sempre secondo la prospettazione attorea, le somme pagate o da pagarsi da parte del Comune di Nova Siri a titolo di interessi sul mutuo acceso con la Cassa DD.PP. per la quota a carico del bilancio dell'Ente Comunale, e da calcolarsi in base al piano di ammortamento del

mutuo o, in subordine, in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c..

?Nello svolgimento dell'atto di citazione la locale Procura Regionale evidenziava anche, richiamando giurisprudenza della Corte dei Conti affermativa della responsabilit? di amministratori e dipendenti comunali coinvolti nell'articolazione procedimentale riferita a casi analoghi di omesso perfezionamento di procedure espropriative, che nei contestati comportamenti omissivi tenuti dal Sindaco, dagli assessori preposti al settore e dai dirigenti dell'ufficio tecnico evocati nel presente giudizio fosse ravvisabile il tratto della condotta gravemente colposa, anche se da valutarsi in chiave distinta per ciascun apporto o contributo effettivamente prestato, culminante nell'illegittima acquisizione del bene al patrimonio comunale, riconducendo il complesso di tali comportamenti a momenti di cattiva amministrazione o di ?amministrazione assolutamente insensibile ai criteri di una sana e corretta gestione finanziaria?.

Una volta fissata l'udienza di discussione del 13 marzo 2003, si costituivano nel rispetto dei rituali termini gli odierni convenuti che, con memorie prodotte da parte dei rispettivi difensori, contestavano recisamente il contenuto ed il tenore degli addebiti formulati in atto di citazione, ribadendo, successivamente alla formulazione di eccezioni di intervenuta prescrizione e di inammissibilit? della domanda per intervenuta decadenza dell'azione, le ragioni sottese all'affermazione della insussistenza del danno ovvero della mancata riconducibilit? dello stesso alla condotta tenuta ed osservata dai convenuti stessi durante un arco temporale caratterizzato, veniva ancora ribadito, da importanti? e? decisive incertezze? normative? che? inevitabilmente? non potevano non tradursi in incertezze operative ed applicative peraltro comprovate e suffragate da documentata attivit? amministrativa che, in casi analoghi e sull'identica materia espropriativa, lasciavano chiaramente trasparire l'assenza di indirizzi univoci da adottarsi in tema di fissazione di indennit? di esproprio, nell'attesa dell'intervento legislativo riordinatore dell'intera materia.

Tali considerazioni venivano anche spiegate ed ampliate nel corso del dibattimento da parte di tutti i rappresentanti dei convenuti intervenuti nella discussione.

All'esito della predetta udienza del 13 marzo 2003, il Collegio emetteva ordinanza volta all'acquisizione di documenti e notizie riferite alla programmazione ed allo sviluppo dei lavori di realizzazione dell'edificio in argomento, ed idonei a chiarire l'effettiva esistenza sui suoli espropriati del manufatto stesso, circostanza, questa, sulla quale emergeva, sulla scorta degli atti acquisiti, contrasto di affermazioni.

Il successivo 23 giugno 2003 l'Ufficio di Segreteria del Comune di Nova Siri provvedeva a depositare presso la Segreteria di questa Sezione Giurisdizionale gli atti relativi alla progettazione dell'opera, i verbali di immissione nel possesso dei terreni espropriandi di propriet? di ***** e *****, nonch? i certificati attestanti la regolare esecuzione e l'ultimazione dei lavori di costruzione dell'edificio scolastico.

Il Segretario Comunale di ***** ribadiva anche gli aspetti salienti della vicenda espropriativa, e? da? questa Corte dei conti gi? conosciuti attraverso la ricostruzione operata dall'esame della documentazione disponibile, attribuendo ad un errore? del Tecnico incaricato della redazione della perizia nell'interesse del Tribunale di Matera la contrastante, e rilevata, affermazione sulla esistenza dell'edificio scolastico che risultava, comunque, effettivamente realizzato.

All'odierna udienza di discussione tanto i difensori dei convenuti quanto il Pubblico Ministero richiamavano e ribadivano? contenuto e forza dei rispettivi scritti di causa, insistendo per l'accoglimento delle richieste ivi formulate.

?

DIRITTO

?

L'odierna domanda risarcitoria formulata dalla locale Procura Regionale pone all'attenzione della Sezione l'ammissibilit? della riconducibilit? alla condotta omissiva contestata ad amministratori e funzionari tecnici del Comune di Nova Siri in carica nel decennio 1980-1990 dei danni patiti dal Comune stesso per effetto della mancata definizione delle procedure espropriative di due terreni, e preordinate alla realizzazione di una scuola elementare: il mancato perfezionamento dell'iter ablatorio generava, cos? l'insorgenza di un contenzioso civile che, pienamente ?legittimato? dalla intervenuta ?accessione invertita? di beni inizialmente occupati dalla P.A., induceva, sul finire degli anni '90, l'Amministrazione comunale successivamente in carica a formare negozi di transazione con i soggetti illegittimamente espropriati al fine di scongiurare e neutralizzare gli effetti, valutati oltremodo dannosi per le finanze comunali,? verosimilmente? derivanti? dalla? relativa? soccombenza? nel giudizio civile.

In conseguenza dei suddetti atti di transazione, approvati con rituale Delibera consiliare del 18.11.1997, n.63, il Comune di Nova Siri si gravava di un maggiore onere espropriativo, pari ad ? 398.250,10, comprensivo di interessi legali, rivalutazione monetaria e spese legali, che veniva corrisposto a soggetti espropriati grazie ad un finanziamento all'uopo richiesto alla Cassa DD.PP.

Il Pubblico Ministero individuava cos? in tali somme ? aumentate anche degli interessi da corrispondersi alla Cassa DD.PP. in virt? del mutuo contratto ? il danno economico subito dal Comune di Nova Siri a causa del mancato perfezionamento nei termini normativamente previsti delle procedure espropriative in argomento.

Il Collegio osserva ? primariamente ? che preliminarmente ad ogni valutazione degli aspetti sunteggiati come integranti la fattispecie di danno portata al proprio giudizio, si riveli l'esame delle eccezioni sollevate dai convenuti per contestare la sussistenza della giurisdizione di questa Corte dei conti e l'azionabilit? della pretesa risarcitoria s? come instaurata dalla parte pubblica, ed assertamente ritenuta inficiata, e dunque invalidata, da decadenza ? derivante da violazione dell'art.5 della legge n.19 del 1994 ? e prescrizione del relativo diritto ? discendente dalla violazione dell'art.1, comma 2, della legge n.20 del 1994, s? come modificato dalla successiva legge n.639 del 1996.

In ordine al contestato difetto di giurisdizione della Corte dei conti ? rappresentato dagli avvocati ***** e *****? nella memoria?? di?? costituzione?? prodotta? nell'interesse? del? sig.? ***** ? il Collegio osserva, ribadendo un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato (Sez.I n.245 del 26.11.1990 e, da ultimo, Sez. I n.34/A del 17.2.1999) come le norme modificatrici della giurisdizione, quale l'art.58, comma 1, della legge n.142 del 1990 al quale la difesa si riferisce per contestare la conoscibilit? dei fatti per cui ? oggi causa da parte della Corte dei conti, essendosi tali fatti verificati prima della entrata in vigore della suddetta norma, sono di immediata applicazione, ?indipendentemente dall'epoca in cui l'evento dannoso si ? verificato o posta la relativa domanda giudiziale, nonch? dalla circostanza che il giudice adito fosse per l'innanzi carente di giurisdizione?. In sostanza, dunque, con l'entrata in vigore della norma contenuta nell'art.58 della legge n.142 del 1990 tutte le ipotesi di danno erariale arrecate agli enti locali restano attratte nella sfera di cognizione del giudice della Corte dei conti.

In ordine all'eccezione di decadenza dell'azione, per essere stato, l'atto di citazione emesso oltre il termine di 120 giorni decorrenti dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del

presunto responsabile del danno, giusta il disposto dell'art.5, comma 1, della legge n.19 del 1994, la Sezione evidenzia come la prospettata eccezione si fonda sulla inapplicabilità alla regola procedimentale di cui all'art.1 della legge 7.10.1969, n.742: tale assunto interpretativo risulta smentito e contraddetto da numerosa giurisprudenza (Sez. Lombardia 7.1.2002, n.2; Sez. Lazio 19.10.2001, n.3799 e 19.11.2001, n.4129) secondo la quale, con osservazione che si ritiene di condividere, in virtù della sua natura processuale, il termine di 120 giorni prescritto per l'emissione dell'atto di citazione è assoggettato al regime della sospensione feriale disciplinata dalla suddetta legge.

Per quanto poi concerne la pur eccezionale prescrizione dell'azione di responsabilità, contenuta, al pari della precedente eccezione, in tutte le memorie di costituzione prodotte dagli odierni convenuti, e fondata sulla identificazione del fatto dannoso, dal quale l'art.1, comma 2, della legge n.20 del 1994 (come sostituito dall'art.3 della legge n.639 del 1996) fissa la decorrenza del termine quinquennale per il valido esercizio della stessa, con la sentenza del Tribunale Civile di Matera del 1996, la Sezione si limita, anche in questo caso, a richiamare la ormai pacifica e consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, da condividersi integralmente, secondo la quale, ai fini della individuazione del "dies a quo" della prescrizione, il "fatto dannoso" non può non coincidere con l'effettivo depauperamento delle risorse dell'Ente locale, che si realizza in concreto con il pagamento in favore del terzo, ovvero, in caso di transazione, con la stipulazione della stessa tra i terzi danneggiati e l'Ente locale: in ambedue le ipotesi prospettate, pur stabilendo tempi di decorrenza iniziale diversi, il diritto fatto oggi valere da parte attrice con l'atto di citazione in esame risulta utilmente azionato (Sez. II Centrale 3.2.1999, n.13/A e Sez. III Centrale n.177/A del 28.5.2002).

Il sig. ***** prospetta, poi, la nullità dell'atto di citazione in quanto emesso in assenza della rituale audizione personale contemplata dal richiamato art.5 della legge n.19 del 1994, da questa richiesta nelle deduzioni trasmesse in riscontro al relativo invito senza che si sostiene da parte del convenuto odierno alcun esito alcuno; tale circostanza risulta invece smentita dalle affermazioni svolte dal Pubblico Ministero nell'atto di citazione di cui è causa, dove viene registrata la mancata presentazione del G. all'invito per l'audizione effettivamente richiesta, e dall'Ufficio della locale Procura Regionale fissata per il giorno 29 maggio 2003.

Invero, osserva il Collegio, dalla documentazione acquisita al fascicolo processuale si evince che con

lettera raccomandata, corredata da avviso di ricevimento recante la restituzione della stessa all'Ufficio di Procura ?per non curato ritiro e compiuta giacenza?, il G. era stato ritualmente invitato all'audizione personale per il giorno 29.5.2002: la mancata definizione di tale ulteriore adempimento istruttorio, s? come consacrata nel relativo verbale all'uopo formato, non ? dunque imputabile ad alcun inadempimento procedimentale riconducibile all'Organo titolare dell'azione pubblica, alla cui iniziativa non ha invece assicurato il dovuto riscontro il convenuto che la stessa aveva, come da rito, sollevato. Le doglianze espresse sul punto dal G. sono cos? da respingere.

Una volta esaminate ? e respinte ? le questioni pregiudiziali e preliminari eccepite dalla difesa dei convenuti, il Collegio si sofferma sulla condotta osservata dagli amministratori e dai funzionari tecnici del Comune di Nova Siri nella gestione della vicenda espropriativa dei terreni di propriet? di ***** e ***** , al fine di valutare? la? sussistenza? e? la? qualit?? dell'apporto? causale dagli stessi portato, in ragione della carica rispettivamente? ricoperta in quegli anni, nella verifica del danno patito dal comune stesso per effetto della mancata definizione? delle procedure ablatorie.

Il riferimento operativo e temporale iniziale da considerare ? costituito dall'immissione nel possesso dei suoli di propriet? dei signori O., autorizzata con deliberazione n.195 del 15.6.1983: da questo momento i suoli suddetti venivano occupati d'urgenza, al fine di consentire l'inizio dei lavori di costruzione della Scuola elementare.

Il provvedimento di occupazione d'urgenza, per propria natura temporalmente limitato, doveva, nella stessa previsione amministrativa, trasformarsi in provvedimento di espropriazione nei successivi quattro anni che, per effetto di proroghe normative ?medio tempore? intervenute ed automaticamente operative, venivano portati a sette, con scadenza finale al 15.6.1990.

In tale arco temporale, di apprezzabile durata per iniziare e concludere la procedura espropriativa attivata con la ricordata occupazione d'urgenza, non risulta posto in essere alcun atto e alcuna iniziativa volta a creare quanto meno una ipotesi di definizione provvedimento o negoziale, nel rispetto della normativa di settore che, se pure sensibilmente vulnerata dall'intervento della Corte Costituzionale nello specifico profilo riguardante la determinazione dell'indennit? di espropriazione, continuava ad esplicitare la sua efficacia in ordine al rispetto ed all'osservanza di necessari passaggi successivi all'immissione in possesso e comunque preordinati al corretto esercizio della funzione ? o potest? ? ablatoria riconosciuta dalla

legge?

all'Amministrazione comunale precedente.

Ci si riferisce alla procedura per la determinazione e l'offerta dell'indennità di occupazione, ovvero, ancora, al procedimento per la offerta di una indennità provvisoria, in ordine alla cui definizione la normativa in vigore prevedeva l'espletamento di specifici rimedi finalizzati a risolvere le eventuali, e nella gran parte dei casi inevitabili, controversie.

Ci? che invece evidenzia lo sviluppo della vicenda all'odierno esame, circostanza peraltro confermata dalla documentazione acquisita al fascicolo e dallo stesso contenuto delle memorie difensive prodotte, ? la totale assenza di ogni ?segnale amministrativo? ? sia pure sotto il profilo della forma contenziosa- proprio della procedura diretta all'espropriazione.

La oggettivamente complessa tematica del procedimento ablatorio ha sovente posto in rilievo le difficoltà finanziarie successivamente insorte alla iniziale occupazione d'urgenza dei suoli, e legate alla necessità di reperimento di fondi a tal fine destinati ed oggetto di iniziale errata previsione, ovvero l'improvviso arresto o rallentamento dell'iter amministrativo in presenza di forti contenziosi creatisi sulla determinazione della indennità di espropriazione definitiva da corrispondersi ai soggetti privati incisi dal provvedimento autoritativo di sottrazione del bene: tali accertamenti, inseriti e qualificati in contesti procedurali per propria natura esposti ad oscillazioni operative e normative ? come anche questa Sezione ha avuto modo di affermare in passato -? hanno? spesso? determinato? nel? funzionamento degli Uffici amministrativi e tecnici preposti alla cura di tale settore sensibili ritardi nel perfezionamento delle procedure espropriative con inevitabile produzione di maggiori oneri finanziari che sono poi stati oggetto di specifico ed appropriato esame da parte della Corte dei conti per l'accertamento delle eventuali responsabilità?.

Nel caso in esame, al contrario di quanto spesso verificatosi in analoghe vicende, la pur generica esimente fondata sulla incertezza della indennità di espropriazione ? creata dalle sentenze della Corte Costituzionale n.5 del 1980 e n.223 del 1983 ? ? stata dagli odierni convenuti posta a presidio giustificativo non di un rallentamento o di un ritardo nell'espletamento delle iniziative e dei compiti che agli stessi incombevano, bens? quale ragione di salvezza di un comportamento assolutamente inerte,

caratterizzato da macroscopica e sprezzante negligenza operativa, ed agevolmente decifrabile come assoluto ed ingiustificato disinteresse verso una scelta amministrativa? rilevante e certamente importante per la ordinaria gestione di un piccolo comune quale quello di *****.

Su tale ultimo aspetto il Collegio mostra quindi di condividere le considerazioni formulate dal Pubblico Ministero nell'atto di citazione per cui ? oggi causa e relative alla ?estrema rilevanza? dell'espropriazione, in quanto istituto? capace di incidere ?profondamente sulla libert? della persona, sottraendogli quello che ? il suo pi? esclusivo diritto nella sfera patrimoniale, il diritto di propriet? garantito dalla Costituzione??; e lo spessore amministrativo e? ?politico-sociale?,, osserva ancora?? il? Collegio, si??? caratterizza? di ancora maggiore rilievo nella realt? gestionale ed operativa di una piccola comunit? civica dove l'adozione di una procedura di occupazione d'urgenza finalizzata alla espropriazione di beni privati rappresenta un momento di amministrazione certamente esorbitante dalla ordinaria cura degli affari comuni, e verso il quale, pertanto, appare necessario approfondire, in virt? del peso degli interessi in comparazione, speciale impegno ed attenzione.

Di tale ?modello amministrativo? ? osserva il Collegio ? non v'? alcuna traccia o segnale nella condotta tenuta dagli amministratori e dai funzionari tecnici del Comune di Nova Siri che, al contrario, completamente disinteressandosi degli sviluppi da assicurare alla disposta occupazione d'urgenza dei suoli, hanno nella specie evidenziato non solo una gravemente colpevole ignoranza di fondamentali norme informanti un delicato settore dell'azione amministrativa, ma anche una scarsissima ? o del tutto assente ? sensibilit? verso un momento di qualificato contatto tra Pubblica Amministrazione e cittadino che, in quanto destinato a modificare d'imperio i relativi assetti proprietari, si manifesta certamente come uno dei segnali pi? alti ed autorevoli dell'esercizio della potest? autoritativa della legge riconosciuta al potere pubblico.

Dopo essersi soffermata sulla illustrazione della condotta gravemente omissiva, ed improntata ad assoluto disinteresse e dispregio delle pi? elementari regole di corretta e lineare amministrazione, registrata nel caso che ne occupa, la Sezione si cura ora di individuare in concreto i centri? di? imputazione??? dei??? comportamenti?? oggetto? di?? riscontrata contestazione, al fine di verificare la esigibilit? dei diversi e non osservati atteggiamenti di ?buona amministrazione?da parte dei convenuti odierni, inseriti tanto nella organizzazione di governo del Comune di Nova Siri ? L., M. e B. ? quanto in quella gestionale, o esecutiva, o tecnica ? B. e G. ? e che, all'epoca dei fatti di causa, gest? la procedura ablatoria.

Nella ricerca degli esatti criteri di imputazione del danno, il Collegio osserva come nel caso concreto sottopostogli all'odierno esame non sia possibile accedere al principio della separazione delle funzioni fra organi di gestione ed organi di governo, nelle forme e nei modi in cui tale principio ha trovato e trova applicazione nella giurisprudenza della Corte dei conti a seguito della nuova conformazione della organizzazione amministrativa degli Enti locali disegnata dalle leggi di riforma succedutesi a partire dagli anni novanta.

Invero, vigenti le norme organizzative ed attributive di compiti e funzioni ?ante? legge n.142 del 1990, n.29 del 1993, n.75 del 1995 e fino ad arrivare al recente Testo Unico? n.267? del 2000, il dovere di vigilanza del Sindaco sul funzionamento degli Uffici comunali, unito al dovere-potere di coordinamento e verifica dell'attivit? delegata agli assessori preposti alla cura di specifici settori amministrativi di rilievo,cos? come il dovere dell'assessore delegato dal Sindaco allo specifico ramo operativo di curare e definire gli affari amministrativi riconducibili allo stesso, si proponevano come assorbenti delle relative competenze e funzioni rimesse agli Uffici tecnici di settore, i quali non erano pertanto titolari di poteri gestionali o di doveri di iniziative tali da rendere le proprie scelte autonomi momenti o occasioni di imputazione di responsabilit? gestionale, cos? come, invece, oggi previsto. Ed allora, il rispetto delle specifiche competenze degli uffici comunali contro le diverse competenze degli organi elettivi, declinato secondo l'impianto normativo ed organizzativo in vigore all'epoca dei fatti di causa, impone a questo Giudice, per quanto si ? spiegato sopra,? di riferire a questi ultimi ? Sindaco ed Assessori delegati alla cura dei Lavori pubblici ? le responsabilit? discendenti dalla mancata definizione di una procedura ablatoria che ? prodromo necessario e funzionalmente collegato alla realizzazione dell'opera pubblica.

L'impianto motivazionale fatto proprio da questo Giudice per escludere la responsabilit? dei titolari degli uffici tecnici ? B. e G. ? del Comune di Nova Siri nella produzione del danno per cui ? causa rende superfluo l'esame delle eccezioni prospettate dai medesimi convenuti sulle diverse qualifiche rivestite nell'adibizione ai rispettivi posti di funzione, e richiedenti, di conseguenza, un diverso livello di esigibilit? di condotta e di risultato e sulla inidoneit? del tempo di titolarit? dell'incarico, con riferimento all'ing. B., responsabile dell'UTC dal 14.12.1981 al 19.10.1984, alla produzione del contestato danno: osservazione che si rivelava particolarmente incisiva e pregnante atteso che dal momento dell'immissione in possesso dei suoli ? 16.6.1983 ? alla cessazione della carica di responsabile dell'UTC ? 19.10.1984 ? l'ing. B. avrebbe disposto di un ridottissimo spazio temporale per promuovere e definire il procedimento ablatorio, ?spatium agendi? certamente ininfluenza se valutato nel contesto dei sette anni in cui l'azione

amministrativa demandata agli organi di governo dell'Ente locale avrebbe potuto dispiegare compiutamente i propri effetti.

L'ultimo degli elementi che il Collegio deve farsi carico di esaminare, al fine di valutare l'intervenuta integrazione della fattispecie concreta produttiva di responsabilità amministrativa, è quello riferito al danno subito come patito dal Comune di Nova Siri, tanto nella dimensione ontologica quanto (in quella) quantitativa.

Le conclusioni raggiunte dalla locale Procura regionale nel percorso argomentativo finalizzato alla determinazione del contestato danno fanno riferimento a quanto corrisposto a seguito delle intervenute transazioni ai signori ***** e ***** (? 477.472,76) ed al valore attribuito al terreno dalla sentenza del Giudice civile (??? ? 140.494,77) per ricavare, sottraendo dal primo dato finanziario il secondo, l'entità del danno patito dal Comune di Nova Siri.

La Procura Regionale ha in sostanza ritenuto di non considerare il danno il valore attualizzato del terreno come determinato dal tribunale Civile di Matera, in considerazione che il predetto importo costituiva il valore dell'immobile comunque acquisito.

Nella sentenza del Giudice civile di cui sopra il passaggio della proprietà del terreno tra il sig. ***** ed il Comune di Nova Siri si intende perfezionato alla data del 16.6.1987, quando, allo scadere del quadriennio fissato nel provvedimento autorizzatorio dell'immissione in possesso del terreno stesso da parte del Comune di Nova Siri, l'occupazione d'urgenza diventò illegittima a causa del mancato perfezionamento della procedura espropriativa cui la prima era preordinata.

La Sezione, aderisce a siffatta tesi argomentativa, diretta, si ripete, ad eliminare dalla partita di danno quanto effettivamente costituito da arricchimento del patrimonio immobiliare del Comune di Nova Siri, pur se determinato da parametri valutativi utilizzati dal Giudice ***** (valore venale dei suoli) difforni da quelli propri della procedura espropriativa che all'epoca dei fatti era interessata dalla iniziale fase di rimodellamento. Ed in esecuzione della valutazione determinata nella più volte richiamata sentenza del Giudice civile, riferita al terreno di proprietà di ***** , si ricava che il valore unitario, per metro quadrato, dei terreni espropriati ai fini della determinazione della giusta indennità è pari a ?36.702. Tale valore va moltiplicato per la superficie effettivamente accertata come intestata a ***** , e pari a

mq.3.573, e non a mq.4.512 come invece indicato dal Tribunale Civile di Matera, e per quella intestata a *****, e pari a mq.2.900: dalle suddette operazioni si evince che, sulla scorta dei criteri adottati dal Tribunale Civile di Matera e fatti propri dal Pubblico Ministero odierno attore, il ?valore del terreno?, ?recte?: dei terreni, illegittimamente espropriati ? pari a ?.237.572.046. Sottraendo tale somma, costituente, si ripete, il valore effettivo dell'arricchimento immobiliare del Comune di Nova Siri conseguente all'appropriazione dei due terreni comunque ottenuti, dall'importo?? delle??? spese??? sostenute??? dal? Comune? medesimo? per soddisfare, attraverso le intervenute transazioni, le ragioni creditorie dei soggetti incisi dai procedimenti ablatori illegittimi, e pari a ?.924.516.177 (? 477.472,76), si ricava che il danno sofferto dal Comune di Nova Siri ascende a ?.686.944.131.

Sul danno cos? determinato e ripartito in capo ai singoli convenuti ritenuti responsabili della produzione del medesimo, la Sezione ritiene doveroso operare il potere riduttivo che dalla legge le ? rimesso.

L'ampio? uso che di esso il Collegio intende fare necessita di alcune considerazioni fondamentali in ordine alla ?ratio? che allo stesso ? sottesa.

Una volta affermato che il potere riduttivo non si riduce ad una benevola e graziosa riduzione dell'addebito, traducendosi, al contrario, nella necessit? di una determinazione concreta del ?quantum? dovuto dal soggetto riconosciuto responsabile attraverso un procedimento di graduazione della responsabilit? (e non della sola colpa) anche con riferimento alla gravit? accertata della colpa, questo Giudice, facendo proprie le osservazioni svolte sul punto dalla Corte costituzionale con la sentenza n.340 del 2001, ritiene di involgere nel descritto procedimento valutativo non solo la gravit? della colpa, ma anche il danno effettivamente cagionato, ed ancora le capacit? economiche dei soggetti responsabili, relazionate, queste, allo stesso danno prodotto e sovente disallineate rispetto ad un criterio di attendibile, verosimile ed esigibile proporzionalit?.

?La motivata affermazione della responsabilit?, ad avviso del Collegio, non elide la possibilit? dell'uso del potere riduttivo anche nella misura pi? ampia, soffermandosi la prima, per quanto detto ?infra?, sulla inescusabile condotta omissiva registratasi nel corso del procedimento espropriativo, e pertanto meritevole di una valutazione di riprovevolezza contenente una indubbia valenza ?sanzionatoria?, ed il secondo invece riposante sulla necessit?, di derivazione pubblicistica, di adeguare e proporzionare l'addebito all'alea necessaria che caratterizza l'attivit? di coloro che sono chiamati ad operare nella

pubblica amministrazione, e discendente dalla complessità organizzativa e funzionale della stessa. (Così, ***** n.662/A del 19.4.1990).

Presupposto indefettibile, ad ogni modo, per il corretto esercizio del potere in parola, è quello costituito da una obiettiva difficoltà interpretativa di norme da applicare ovvero dall'esistenza di condizioni oggettivamente idonee ad indurre l'agente in un convincimento inesatto.

Nell'ambito delle descritte premesse si collocano, così, le considerazioni, riferite al caso all'odierno esame, sulle incertezze operative, e prima ancora interpretative, relative ai criteri esatti di determinazione dell'indennità di espropriazione a seguito dei noti interventi demolitori della Corte Costituzionale dei primi anni ottanta, quando si attendeva l'adozione di interventi legislativi diretti a determinare, nella materia di cui si tratta, ragionevoli oneri finanziari per i

Comuni, le cui previsioni iniziali di spesa per la realizzazione di interventi di pubblica utilità si erano rivelate, per effetto della caducazione delle norme operate dal Giudice delle Leggi in materia di criteri determinativi delle indennità di espropriazione dovute, non più attendibili e non più rispettabili: una siffatta situazione non poteva che ispirare posizioni di attesa e resistenze, negli organi rappresentativi e nella pubblica opinione locale, ad impegnare nuove spese a carico dei non floridi bilanci degli enti locali? (Sez.II Centrale n.352/2002/A del 2.12.2002 affermativa, peraltro, di responsabilità amministrativa degli amministratori in un caso analogo).

Le perplessità e le difficoltà per gli operatori amministrativi erano dunque reali, così come le difficoltà economiche date dal lievitare delle spese per gli oneri espropriativi riferiti al valore venale dei beni, valore non valutato, e non valutabile nei progetti approvati inizialmente.

Lo stesso Giudice civile, del resto, nella propria decisione, mostra di non tenere in alcun conto le proroghe legislativamente disposte dei tempi di occupazione d'urgenza dei suoli, inevitabilmente riverberatisi sul momento definitivo dell'accessione invertita che andava a verificarsi, secondo l'argomentazione offerta dal Tribunale di Matera non con la effettiva realizzazione dell'opera, ma con la scadenza dei termini della occupazione legittima.

La suesposte considerazioni, anche se non capaci di eliminare radicalmente ed assolutamente i profili di responsabilità connotati da colpa grave, propri dei comportamenti degli Organi amministrativi

del Comune di Nova Siri per le ragioni svolte innanzi, si rilevano idonee a consentire in misura sensibile l'esercizio del potere riduttivo, e di sgravare del 50% (cinquanta per cento) la misura del risarcimento stabilita da questa Corte dei conti verso ognuno dei convenuti ritenuti responsabili del danno.

Nella medesima descritta logica determinativa della misura risarcitoria da porre a carico di ciascuno dei convenuti di cui è stata accertata la responsabilità, la Sezione ritiene di non dover addebitare ad essi il danno costituito, nella prospettiva attorea, dai maggiori oneri derivanti dagli interessi corrisposti o da corrispondersi in virtù dell'accesso al Mutuo con la Cassa DD.PP., e finalizzato a finanziare la spesa derivante dalle formate transazioni.

Il danno addebitabile risulta, pertanto, sulla scorta delle suesposte considerazioni, pari ad € 354.777,00 (trecentocinquantaquattromila= settecentosettantasette/00):

- tale somma va divisa tra i tre convenuti condannati;

- la misura di risarcimento a ciascuno attribuita è pari ad € 118.259,00 (centodiciottomiladuecentocinquantanove/00);

- la predetta somma, per effetto dell'argomentato potere riduttivo, viene rideterminata in € 59.129,00 (cinquantanovemila= centoventinove/00), giusta la riduzione del 50%.

?

P.Q.M.

?

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, nel giudizio di responsabilit? recante il n. 5671/EL del registro di segreteria??? nei??? confronti??? di?? L.? *****,?? M.

?*****, *****, ***** e *****, respinta ogni contraria istanza ed eccezione, definitivamente pronunciando,? cos? decide:

A) CONDANNA i convenuti *****, *****, ***** al pagamento in favore dell'Erario della somma di ? 59.129,00 ciascuno, comprensiva della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, questi ultimi, comunque, decorrenti dalla data della pubblicazione della presente sentenza e fino all'effettivo soddisfo;

B)??????? ASSOLVE i convenuti ***** e ***** dalla domanda attrice.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in ? 782,14 (Euro settecentottantadue/14).

Cos? deciso in Potenza, nella Camera di Consiglio dell'11 maggio? 2004

Depositata in Segreteria il 06.07.2004

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizio-di-responsabilita-sentenza-2022004-sezione-giurisdizionale-basilicata-transazione-difetto-di-giurisdizione-insussistenza-decaden/>