

Danno erariale per un procedimento di espropriazione di alcuni terreni, iniziato da un Comune per la costruzione di una strada, e non concluso con il decreto di esproprio: il Comune risulta condannato in un giudizio civile al compenso per la sottratta

Autore: Lazzini Sonia

In: Diritto civile e commerciale

La Corte dei conti, Sezione Seconda giurisdizionale centrale d'appello con la sentenza numero 53 del 3 febbraio 2006 conferma la condanna di un sindaco per il pregiudizio economico sofferto dalle finanze comunali in conseguenza di esborsi derivati dalla mancata definizione delle procedure di espropriazione di terreni di proprietà privata occupati per la esecuzione di una strada comunale, terminata prima della emissione del decreto di esproprio, con conseguente accessione invertita del suolo su cui la strada stessa è stata eseguita.

Venendo ora a considerare il rapporto di causalità tra tale danno e la condotta degli agenti del Comune, non appare dubbio che un ruolo determinante ha svolto nella produzione del danno stesso la condotta omissiva del Sindaco .

Va anzitutto precisato che questi ha svolto le funzioni di Capo dell'Amministrazione comunale dal 1985 al 1995 e cioè per tutto l'arco temporale nel quale si è snodata la vicenda de qua ed in tale posizione egli si poneva come **motore del funzionamento della intera macchina burocratica dell'Ente locale, spettando a lui la sovrintendenza a tutti i servizi municipali.**

Ma su lui incombeva anche uno specifico dovere di iniziativa e di vigilanza essendo stato delegato dalla Giunta municipale alla cura diretta del procedimento per la espropriazione dei terreni (delibera n.340 del 14.4.1988, ma fin dalla delibera del Consoglio comunale n.20 del 10.4.1987 di approvazione del progetto il Sindaco riceveva mandato di provvedere a tutti gli atti "successivi e conseguenti").

Risulta inoltre che era stato proprio il Sindaco, nel corso del procedimento presso il TAR per la disposta occupazione d'urgenza, ad aver fornito al legale del Comune notizie sulla procedura per l'esproprio. Egli non poteva quindi ignorare che il procedimento andava concluso nei termini assegnati e comunque prima della irreversibile acquisizione dei terreni alla proprietà del Comune per il sopravvenuto compimento dell'opera pubblica (giugno 1989) e che da questa evenienza sarebbe inevitabilmente scaturita la iniziativa giudiziaria dei proprietari, illecitamente spogliati dei loro terreni per mancanza di un regolare atto traslativo (il decreto di esproprio, appunto), di adire il giudice civile per il risarcimento del danno, come poi è in effetti avvenuto, con i maggiori esborsi sopra evidenziati >

Ma non solo.

< Deve anche confermarsi la sussistenza della colpa grave del Sindaco nella vicenda de qua, per la inescusabile e grossolana negligenza con la quale ha lasciato decorrere il termine utile per la conclusione regolare e legittima della procedura di acquisizione dell'area su cui costruire la strada: anche il tentativo di bonario componimento della vertenza era anch'esso fuori termini per la già intervenuta acquisizione invertita del terreno espropriando e quindi inefficace ai fini di una regolare conclusione della procedura.

E comunque non attenuerebbe la gravità di una condotta sostanzialmente inerte per tutto il tempo (lunghissimo) in cui si trascinò la vicenda in esame. Le successive iniziative del 1994, costituite, peraltro, da meri tentativi di approcci per una soluzione bonaria, non approdati a concrete proposte transattive, erano

fuori tempo massimo e senza speranza di un buon esito, essendo ormai in pieno svolgimento il processo civile per danni >

A cura di *****

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio

di appello iscritto al n.17137/II/C/A del registro di Segreteria, promosso da *****, rappresentato e difeso dagli ***** del Foro di Roma e ***** del Foro di Treviso, elettivamente domiciliato nello studio del primo, in Roma, via del Vicinale n.43, avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, n.1098/02 depositata in data 11.11.2002.

Visto l'atto di appello, notificato al Procuratore generale presso la Corte dei conti il 24.1.2003, e depositato presso l'Ufficio del ruolo generale dei ricorsi d'appello il 18.2.2003, la sentenza impugnata, e tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 10.11.2005, il relatore Consigliere *****, l'Avv. Guido Sartorato ed il Vice Procuratore generale *****.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata il Sig. ***** è stato condannato, quale Sindaco del Comune di Eraclea, al pagamento della somma di euro 35.000, comprensiva di rivalutazione monetaria, più interessi legali, oltre alla corresponsione delle spese del giudizio in parti uguali con il Sig. *****, a sua volta, condannato, quale assessore supplente, alla somma di euro 20.000.

La vicenda trae origine da un procedimento di espropriazione di alcuni terreni, iniziato dal Comune di Eraclea per la costruzione di una strada, e non concluso con il decreto di esproprio. Il progetto di esecuzione della strada era stato approvato con delibera del Consiglio comunale n.20/1987 e l'opera dichiarata di pubblica utilità dal Presidente della Giunta regionale con delibera n.1909 del 30.12.1987. La Giunta municipale disponeva l'occupazione d'urgenza dei terreni con delibera n.340 del 14.4.1988 ed il 1.6.1988 il Comune veniva immesso nel possesso del terreno. Scaduto il termine di occupazione legittima(36 mesi a decorrere dal 30.12.1987) ed operatasi la irreversibile trasformazione del fondo, per la mancata emissione del decreto di esproprio, i Sigg. ****, proprietari dei terreni in questione, citavano con atto in data 21.6.1993 il Comune di Eraclea dinanzi al Tribunale di Venezia, che, con la sentenza n.23 del 5.2.1999, condannava il Comune al pagamento di £. 149.845.500, quale compenso per la sottratta proprietà del fondo ed a titolo di indennità di occupazione, con l'aggiunta di interessi e rivalutazione dal 31.12.1990. La Giunta comunale, con delibera n.274 del 23.9.1999, determinava in complessive £. 415.513.794 la somma da corrispondere in conseguenza della sentenza del Tribunale, comprensiva di oneri per onorari del CTU e legali.

Il danno al Comune veniva individuato dal competente Procuratore regionale nella mancata tempestiva definizione del procedimento di esproprio, in conseguenza della quale il Comune si era visto gravato del prezzo di mercato del fondo e di altri ingenti oneri, con aggravio complessivo di £. 245.069.000(£.12.487.125, quale differenza tra l'indennità che si sarebbe dovuta versare ove si fosse regolarmente proceduto all'esproprio e l'indennizzo, calcolato sulla base del prezzo di mercato del terreno; £. 12.140.000, quale maggiore esborso per indennità di occupazione e £. 220.441.716, per interessi legali, rivalutazione monetaria, spese di giudizio e legali). Tale esborso era pertanto da imputare alle condotte gravemente colpevoli dei soggetti che, in rapporto di servizio con il Comune, avevano omesso di completare la procedura espropriativa, agendo in violazione dei doveri del proprio ufficio. In particolare,

al Sindaco ***** veniva attribuita, insieme all'Assessore ai Lavori pubblici ***** ed al geom. ***** , Capo dell'Ufficio Urbanistica, la responsabilità del danno per l'assenza di ogni iniziativa per tutto il periodo fissato per l'occupazione d'urgenza e l'ultimazione dei lavori.

La Sezione veneta, condivisa la impostazione accusatoria, riteneva tuttavia di dover ridurre l'addebito condannando il **** ad Euro 35.000 ed il **** ad Euro 20.000, comprensivi di rivalutazione, in quanto gran parte del danno all'Erario comunale, accertato, come si è sopra specificato, in complessive f. 245.069.000, si riferiva(per ben f.176.320.390) alla voce rivalutazione, dovuta alle lungaggini dei processi civili, non addebitabile, in gran parte, ai convenuti. Assolveva, invece, il ****

Avverso tale condanna si grava, per la parte che lo riguarda, il solo ****, opponendo:

1) che nessun addebito può essere mosso nei suoi confronti essendosi egli ripetutamente adoperato, una volta venuto a conoscenza del processo civile intentato dai Sigg. **** nei confronti del Comune, per un giusto indennizzo mediante un bonario accordo, che limitasse il danno del Comune; e ciò ancorché la iniziativa per l'emissione del decreto di esproprio competesse all'assessore ****, investito di apposita delega, ed all'Ufficio tecnico del Comune, facente capo al geometra ****. D'altra parte, il potere di vigilanza e controllo del Sindaco non può spingersi fino alla materiale predisposizione degli atti procedurali;

2) mancanza di colpa grave, nella sua condotta, non potendosi a lui imputare sprezzante trascuratezza dei suoi doveri, essendosi egli più volte adoperato per risolvere la questione in maniera favorevole, nonostante che poi tutti i tentativi siano falliti a causa delle pretese esose dei fratelli ****;

3) insussistenza del danno in quanto alla ditta **** è stata riconosciuta una indennità risarcitoria pari al valore venale effettivo della superficie occupata, trattandosi di area agricola;

4) illogicità della preponderante responsabilità addebitata al Sindaco, se si tiene conto che questi, per la sua posizione di vertice del Comune, “aveva certamente una partecipazione meno diretta ed una conoscenza meno precisa del procedimento espropriativo in oggetto, rispetto all'assessore delegato a seguire la materia”;

5) vizio della sentenza nella parte in cui ritiene che l'esborso a titolo di rivalutazione costituisca un ingiusto danno per il Comune, in quanto questa rappresenta l'aggiornamento monetario del capitale originariamente dovuto per indennità di esproprio.

Conclusivamente, l'appellante chiede, in via principale, la riforma della sentenza impugnata per assenza di colpa del ricorrente, e, in via subordinata, l'ulteriore esercizio del potere di riduzione dell'addebito.

Con conclusioni in data 16.5.2003 il Procuratore generale sostiene che l'appello è infondato e la sentenza impugnata merita di essere confermata.

Osserva il Requirente che la questione qui dibattuta concerne la mancata definizione della procedura espropriativa nei termini stabiliti dalle norme all'epoca in vigore e conseguenti alle delibere di giunta, imputabile al comportamento inerte del Sindaco, che ha generato l'evento lesivo, costituito dalla differenza di esborso tra quanto il Comune avrebbe pagato in caso di regolare esproprio e quanto dovette in concreto pagare a seguito del giudizio innanzi al Tribunale di Venezia e cioè tra la indennità di esproprio ed il prezzo corrisposto, che è da riguardare in sé, nel momento in cui è effettuato e nella sua dimensione finanziaria, tenendo conto della concreta sottrazione di risorse per fini pubblici, cui non è correlabile alcun pregresso beneficio per la disponibilità di somme per un periodo di tempo, atteso che le risorse dell'ente pubblico sono destinate al soddisfacimento di pubblici bisogni e non a fini speculativi.

Il Sindaco *****, prosegue il P.G., in carica dal 1985 al 1995, proprio nel periodo nel quale l'opera è stata dichiarata di pubblica utilità e si è verificata l'occupazione d'urgenza dei terreni, non ha assunto alcuna

iniziativa per addivenire all'esproprio da effettuarsi nel termine certo prefissato, oltre il quale si verificava la irreversibile trasformazione del bene. Eppure egli, come capo dell'amministrazione locale, aveva compiti di rappresentanza, di direzione, di organizzazione, di vigilanza e sovrintendenza di tutti i servizi ed inoltre era stato investito con la delibera giuntale n.340 del 14.4.1988 di specifici adempimenti: i suoi poteri e doveri non erano, dunque, affatto diminuiti o annullati dalla delega all'assessore ****. Né la sua responsabilità può ritenersi circoscritta temporalmente al solo periodo di esercizio della carica di Sindaco, essendosi gli effetti deleteri del suo comportamento negligente protratti ininterrottamente fino alla decisione del febbraio 1999, perdurando fino a tale data il rapporto di causalità tra la sua condotta e l'evento.

Deve, pertanto, considerarsi fondata l'affermazione del giudice di primo grado circa il comportamento gravemente colposo del Sindaco ***, proprio per la "macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alle sue funzioni", nonché per l'assoluta noncuranza verso i diritti dei privati. Ciò ha comportato la esatta attribuzione a lui di un "preponderante apporto" alla produzione del danno per la posizione apicale rivestita.

Né è plausibile l'assunto dell'appellante di essersi adoperato per un componimento bonario con i soggetti espropriati, poiché i tentativi in tal senso erano ormai tardivi cadendo in epoca successiva al termine utile per l'emissione del decreto di esproprio.

In relazione alla asserita inesistenza del danno, il P.G. osserva che la misura dell'addebito appare equa ed è risultata ragguagliata, non al corrispettivo del valore del bene, che andava comunque pagato, ma alle spese processuali e, in gran parte, alla voce attinente alla rivalutazione ed interessi; posta quest'ultima che, peraltro, è stata notevolmente ridotta(di oltre il 50%) in considerazione del protrarsi dei processi civili, il cui onere non poteva interamente ricadere sui chiamati in questo giudizio contabile.

Il requirente si oppone infine alla richiesta di ulteriore applicazione del potere riduttivo, trattandosi di facoltà ampiamente esercitata nel giudizio di primo grado.

Con memoria depositata il 21.10.2005 l'appellante, ribaditi i motivi dell'appello, in replica alle conclusioni del P.G., osserva che i tentativi per una bonaria composizione della vertenza erano cominciati in data 24.2.1990, in occasione di un incontro con i signori ****, prima quindi che spirasse il termine utile(30.12.1990) per l'emissione del decreto di esproprio, come, del resto, dava atto il Procuratore regionale nell'atto di citazione e come attesta anche la corrispondenza con il legale del Comune nell'anno 1994: circostanza questa rilevante ai fini della esclusione della responsabilità del Sindaco e della insussistenza della sua "colpa grave".

Neppure può essere imputata al Sindaco la mancata emissione del decreto di esproprio, non competendo all'organo di vertice predisporre i provvedimenti relativi ai procedimenti di esproprio in corso.

L'appellante contesta poi l'argomento del P.G. secondo cui la responsabilità del Sindaco era rafforzata dalla delega di curare gli atti esecutivi della procedura di esproprio, conferitagli con le delibere n.20/1987 e n. 340/1990, mentre nessun valore esimente potevano avere la delega all'assessore **** in materia di lavori pubblici, né la circostanza che dei procedimenti espropriativi si occupasse il tecnico comunale geom.****, Capo dell'Ufficio urbanistica. Rileva, a tal riguardo, l'appellante che le delibere di delega al Sindaco erano state emesse nel vigore del T.U.L.C.P n.148/19915; mentre, con la entrata in vigore della l. n.142/1990, le competenze materiali sono passate al funzionario responsabile, che andava individuato, per il Comune di Eraclea, nel Segretario comunale, che, invece, non risulta essere stato citato in giudizio(nel senso che la responsabilità del Sindaco si è venuta stemperando con la riforma recata dalla legge n.142/1990, viene citata la sentenza n 256/2004 di questa Sezione). Ne consegue, prosegue l'appellante, che la sua responsabilità nella vicenda in esame, ove pure la si voglia sostenere, va rapportata solo all'adeguatezza dei compiti di vigilanza e controllo, non certo sulla base della mancata esecuzione di incombenzi materiali che competono ad altri soggetti, come, per caso analogo, è stato affermato nella sentenza n. 275/2004 sempre di questa Sezione.

Il comportamento del Sindaco ****

non è stato inerte, né trascurato e sprezzante

e quindi non può affermarsi che egli sia imputabile di colpa grave, neanche sotto il profilo della sua eventuale mancanza di impulso

agli uffici affinché provvedessero

ad emettere il decreto di esproprio, considerato anche che all'epoca dei fatti vi era lacuna normativa in ordine alle conseguenze della mancata emanazione del decreto di esproprio e l'istituto della accessione invertita era soltanto una creazione giurisprudenziale.

Si ribadiscono i motivi di appello in ordine all'attribuzione di una responsabilità prevalente al Sindaco rispetto

a quella ascritta all'ex Assessore, dovendosi invece

rovesciare la situazione, sull'ingiusto danno per rivalutazione monetaria, riguardo alla quale si chiede, comunque, una ulteriore riduzione dell'addebito e si conclude, come nell'atto di appello, per la riforma della sentenza impugnata con il pieno proscioglimento del **** o, in via subordinata, per la riduzione della entità della somma che da questi fosse ritenuta dovuta.

Alla odierna pubblica udienza il difensore dell'appellante ed il Procuratore generale hanno confermato i rispettivi assunti e conclusioni. In particolare il difensore, prodotta copia di un documento in data 2.3.1990, con nota apposta in data 8.6.1990, dal quale risulta l'interesse del Sindaco per la procedura espropriativa, e di cui il Collegio può acquisire l'originale presso l'Amministrazione comunale con ordinanza istruttoria, insiste nella tesi della mancanza di colpa grave del suo assistito, che non ha trascurato di seguire la vicenda amministrativa e di tentare un bonario componimento della vertenza poi insorta in sede giudiziaria, scontrandosi peraltro con le pretese esorbitanti dei proprietari dei terreni. Ha anche sottolineato, a discolpa del Sindaco ****, che quella del Comune di Eraclea, per la vastità del territorio, era una situazione amministrativamente complessa, che non consentiva di star dietro a tutte le iniziative; che per la specifica procedura dei lavori della strada in costruzione vi era stata la delega all'assessore ****. Quanto al danno, ha ribadito il concetto che nella concreta fattispecie la rivalutazione, riferendosi ad un dato iniziale certo, quale era l'indennizzo per la espropriazione di un'area agricola, non costituiva un danno, ma un mera attualizzazione della somma originariamente dovuta.

Il Procuratore generale, pur non opponendosi all'eventuale acquisizione dell'originale del documento prodotto in udienza dalla difesa dell'appellante, osserva che, allo stato delle cose, non può che ribadire le conclusioni già rassegnate nelle conclusioni scritte, osservando, in particolare, quanto alla rivalutazione,

che questa è stata fortemente ridotta dal giudice di primo grado.

Considerato in

DIRITTO

Nel presente giudizio di appello si contesta la sentenza n.1098/2002 con la quale la Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto ha condannato il Sig. **** Mario, Sindaco del Comune di Eraclea, al pagamento in favore dello stesso Comune della somma di euro 35.000, comprensiva di rivalutazione monetaria, più interessi legali, oltre alle spese di giudizio da condividere con il Sig **** Silvano, a sua volta condannato, quale Assessore ai Lavori pubblici, al pagamento della somma di euro 20.000, su di un addebito iniziale di £.245.069.000(pari ad euro 126.567), imputato dal Procuratore regionale in parti uguali ai due amministratori ed al Tecnico Comunale Geometra

**** *****(poi assolto dalla Sezione)per il pregiudizio economico sofferto dalle finanze comunali in conseguenza di esborsi derivati dalla mancata definizione delle procedure di espropriazione di terreni di proprietà privata occupati per la esecuzione di una strada comunale, terminata prima della emissione del decreto di esproprio, con conseguente accessione invertita del suolo su cui la strada stessa è stata eseguita.

Il sig. **** impugna tale sentenza, per la parte che lo riguarda, contestando sotto ogni profilo la imputata responsabilità. Egli ritiene che nella vicenda de qua non siano ravvisabili né l'elemento del danno, né il rapporto di causalità tra il suo comportamento ed il preteso pregiudizio economico sofferto dal Comune, né l'elemento soggettivo della colpa grave. Chiede, in subordine, la ulteriore riduzione dell'addebito ascritto a suo carico dal giudice di primo grado.

Quanto al primo profilo egli sostiene, da un lato, che dopo tutto il Comune ha finito con il pagare per i terreni occupati e definitivamente acquisiti al demanio comunale la somma che avrebbe dovuto sborsare a seguito di una compiuta e regolare procedura di esproprio, trattandosi di area agricola per la quale la indennità di espropriazione sarebbe stata pari al valore venale effettivo della superficie occupata; e, dall'altro, che il sovrappiù dovuto alla rivalutazione, non rappresenta altro che la somma attualizzata

dovuta in origine per la indennità di espropriazione.

Entrambi gli argomenti sono fallaci.

Il danno, come precisato

a pag.9 della sentenza impugnata, "è da rinvenirsi nella differenza tra la situazione in caso di regolare esproprio e quella in concreto determinatasi a seguito del giudizio innanzi al Tribunale di Venezia", da cui è derivato un maggiore esborso di £.12.487.125 per il prezzo del terreno, di £. 12.140.000 per la indennità di esproprio e di

ben £. 220.441.176 per interessi, rivalutazione, spese di giudizio e legali, con

un danno complessivo di £.245.069.000, pari ad euro 126.567, che si sarebbe potuto evitare se fossero state seguite le procedure e rispettati i tempi già programmati in sede di adozione ed approvazione del progetto esecutivo dell'opera. E' infatti da osservare che il Comune aveva approvato il progetto dell'opera fin dall'aprile 1987, e che il Presidente della Giunta regionale con il decreto n.1909 in data 30.12.1987, dichiarando la pubblica utilità dell'opera, aveva fissato i termini di inizio ed ultimazione dei lavori rispettivamente

in dodici e trentasei mesi dalla data del decreto stesso. La Giunta municipale con la delibera n.340 del 14.4.1988 disponeva la occupazione d'urgenza dei terreni da espropriare e in data 1.6.1988

il Geom. **** procedeva alla immissione nel possesso del Comune;ma l'opera veniva ultimata(giugno 1989), senza che

fosse emanato il decreto di esproprio(per il quale vi era termine fino al 30.12.1990), tanto che i proprietari dei terreni, frattanto privati della proprietà per la sopravvenuta accessione invertita del suolo alla strada comunale, si vedevano costretti ad adire il giudice civile per il risarcimento del danno con citazione in data 21.6.1993. Il giudizio si concludeva con la sentenza n.23 in data 5.2.1999 di condanna del Comune, dalla cui esecuzione derivavano i maggiori esborsi sopra indicati, costituenti il danno complessivo patito dalle finanze dell'ente locale.

Quanto al particolare rilievo che la rivalutazione monetaria sarebbe una sorte di attualizzazione dell'originario debito per la indennità di esproprio, non c'è che da riconfermare la pacifica giurisprudenza, anche di questa Sezione, secondo cui la rivalutazione monetaria costituisce comunque un danno ingiusto per l'ente e che le risorse degli enti pubblici non sono destinate ad investimenti speculativi ma al soddisfacimento dei bisogni della collettività e vanno impiegate secondo le ordinarie previsioni programmatiche e di bilancio E ciò è particolarmente vero per enti pubblici solitamente deficitari, come i Comuni, le cui scarse risorse vanno allocate secondo le priorità suggerite dai bisogni della comunità amministrata e non sperperate per pagamenti di debiti nati dall'incuria e dalla sregolata gestione dei loro

improvvidi amministratori, senza alcuna utilità per i cittadini. Come giustamente statuito dal giudice di primo grado "l'esborso di oneri quali quelli in discorso, è da riguardare in sé, nel momento in cui viene effettuato, e nella sua dimensione finanziaria, non essendo riconoscibile, in capo al Comune debitore, un connesso, pregresso beneficio economico, per effetto del pagamento con una moneta di minor valore o del fatto di aver avuto la disponibilità delle somme per un maggior tempo. Conta, in altre parole, l'attuale, concreta sottrazione di risorse per fini pubblici al (solitamente) deficitario bilancio comunale, mentre non rilevano correlate, precedenti utilità, deducibili solo in via di astrazione".

Si può, pertanto, concludere sul punto che il Comune di Eraclea ha subito un grave danno economico in conseguenza della mancata tempestiva emanazione del decreto di esproprio dei terreni sui quali è stata costruita la strada.

Venendo ora a considerare il rapporto di causalità tra tale danno e la condotta degli agenti del Comune, non appare dubbio che un ruolo determinante ha svolto nella produzione del danno stesso la condotta omissiva del Sindaco ****.Va anzitutto precisato che questi ha svolto le funzioni di Capo dell'Amministrazione comunale dal 1985 al 1995 e cioè per tutto l'arco temporale nel quale si è snodata la vicenda de qua ed in tale posizione egli si poneva come motore del funzionamento della intera macchina burocratica dell'Ente locale, spettando a lui la sovrintendenza a tutti i servizi municipali. Ma su lui incombeva anche uno specifico dovere di iniziativa e di vigilanza essendo stato delegato dalla Giunta municipale alla cura diretta del procedimento per la espropriazione dei terreni(delibera n.340 del 14.4.1988, ma fin dalla delibera del Consoglio comunale n.20 del 10.4.1987 di approvazione del progetto il Sindaco riceveva mandato di provvedere a tutti gli atti "successivi e conseguenti").Risulta inoltre che era stato proprio il Sindaco, nel corso del procedimento presso il TAR per la disposta occupazione d'urgenza, ad aver fornito al legale del Comune notizie sulla procedura per l'esproprio. Egli non poteva quindi ignorare che il procedimento andava concluso nei termini assegnati e comunque prima della irreversibile acquisizione dei terreni alla proprietà del Comune per il sopravvenuto compimento dell'opera pubblica(giugno 1989) e che da questa evenienza sarebbe inevitabilmente scaturita la iniziativa giudiziaria dei proprietari, illecitamente spogliati dei loro terreni per mancanza di un regolare atto traslativo(il decreto di esproprio, appunto), di adire il giudice civile per il risarcimento del danno, come poi è in effetti avvenuto, con i maggiori esborsi sopra evidenziati.

Tale sua particolare condizione non veniva meno con la delega all' Assessore comunale, Sig ******, ma si aggiungeva alla responsabilità così conferita a quest'altro Amministratore, mantenendo, peraltro, il Sindaco, come giustamente statuito dal giudice di primo grado, un ruolo preponderante, per la posizione

apicale rivestita ed i connessi doveri generali di sovrintendenza e di vigilanza che su di lui incombevano, oltre che per la specifica competenza assegnatagli con atti deliberativi degli organi di governo del Comune. E le cose non cambiano neanche con la sopravvenienza della legge 8 giugno 1990, n.142 sulle Autonomie locali che, all'art. 51 istituisce la figura del dirigente, sia perché le concrete attribuzioni dei dirigenti comunali dovevano poi essere disciplinate dagli statuti e dai regolamenti degli ente(la piena attribuzione dei poteri gestionali ai dirigenti degli Enti locali troverà la sua consacrazione solo nell'anno 1997, in virtù della disposizione recata dall'art. 6, comma 2°, della legge n.127/1997), sia soprattutto perché nella concreta fattispecie il presupposto del danno si era prodotto con la ultimazione dei lavori della strada, avvenuta, come si è sopra precisato, nel giugno 1989, senza la previa emanazione del decreto di espropriazione; circostanze queste che valgono anche in relazione allo ulteriore assunto difensivo(pag.7 della memoria) che, comunque, a termini degli artt.52 e 53 della stessa legge, il funzionario responsabile del procedimento si sarebbe dovuto individuare nel Segretario comunale.

Nessun pregio ha poi l'argomento che il Sindaco non era stato avvisato dell'imminenza della scadenza del termine per la ultimazione dei lavori, poiché egli sapeva perfettamente che erano state prefissate le varie cadenze temporali delle operazioni programmate avendo contribuito ad adottare e poi anche personalmente firmato gli atti deliberativi che le avevano stabilite; ed inoltre il Comune di Eraclea non costituiva una realtà complessa, trattandosi di un ente di modeste dimensioni(contando poco più di 10.000 abitanti), di cui certamente il primo cittadino non ignorava i lavori in corso e l'approssimarsi delle relative scadenze(in tal senso, per un caso analogo, proprio la sentenza 11.2.2002, n.44, di questa Sezione citata nello stesso atto di appello).

Resta dunque assodato che, tra il danno patito dal Comune di Eraclea ed il comportamento del suo Sindaco nella vicenda acquisitiva illegittima dei terreni, vi è stato un diretto rapporto di causalità, i cui effetti si sono anche protratti oltre lo stesso periodo in cui il **** era rimasto in carica(1985-1995), ricollegandosi alla sentenza di condanna al risarcimento dei danni n.23 del 5.2.1999 del Tribunale di Venezia ed alla conseguente delibera n.274 del 23.9.1999, con la quale la Giunta municipale quantificava in complessive £. 415.513.794 le somme da corrispondere ai Sigg. ****, proprietari dei terreni acquisiti alla sfera pubblica in modo illegittimo.

Deve anche confermarsi la sussistenza della colpa grave del Sindaco **** nella vicenda de qua, per la inescusabile e grossolana negligenza con la quale ha lasciato decorrere il termine utile per la conclusione

regolare e legittima della procedura di acquisizione dell'area su cui costruire la strada: anche il tentativo di bonario componimento della vertenza era anch'esso fuori termini per la già intervenuta acquisizione invertita del terreno espropriando (la strada è stata inaugurata il 17 giugno 1989, ***** della sentenza n.23/1999 del Trib. Venezia) e quindi inefficace ai fini di una regolare conclusione della procedura. E comunque non attenuerebbe la gravità di una condotta sostanzialmente inerte per tutto il tempo (lunghissimo) in cui si trascinò la vicenda in esame. Le successive iniziative del 1994, costituite, peraltro, da meri tentativi di approcci per una soluzione bonaria, non approdati a concrete proposte transattive, erano

fuori tempo massimo e senza speranza di un buon esito, essendo ormai in pieno svolgimento il processo civile per danni.

Neanche ha pregio l'argomento che all'epoca dei fatti (1988-1990) non fossero conosciuti gli effetti della occupazione appropriativa o dell'accessione invertita, poiché alla pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione n.1464 del 26.2.1983, che aveva individuato tale istituto, quale conseguenza della irreversibile trasformazione del suolo occupato senza titolo, erano seguite altre decisioni (*****; Ad. Plen. n.1 del 7.2.1986; Cass. SS. uu. n.3940 del 10.6.1988 e n. 418 del 25.1.1989) che avevano consolidato il principio, fondato sulla regola- inversa a quella dettata dagli artt. 934-938 c.c.- secondo cui, con la costruzione dell'opera pubblica, si verifica la accessione del suolo, che cessa di essere oggetto di altrui proprietà per divenire bene della Pubblica amministrazione che ha eseguito l'opera pubblica. Un decreto di esproprio dopo la esecuzione dell'opera, una volta che questa era stata eseguita, o comunque, dopo scaduto il termine previsto negli atti già adottati (nella fattispecie, 30.12.1990), era evenienza non più ipotizzabile per essersi consumato il tempo di legittima occupazione dei terreni. Allo scadere di tale occupazione si sarebbe versato in una situazione di illiceità con tutte le inerenti conseguenze, come in effetti è poi avvenuto. Di siffatte conseguenze non può non rispondere chi, come il Sindaco del Comune interessato, aveva la precipua responsabilità per l'adozione tempestiva del decreto di esproprio che avrebbe comportato l'applicazione delle regole previste dalla legge n.865/1971, sulla espropriazione per la esecuzione di opere di pubblica utilità, con il passaggio coattivo dei fondi nella proprietà del Comune, ed il solo esborso della indennità di occupazione e della indennità di espropriazione, senza gli ulteriori onerosissimi aggravii che vi sono stati soprattutto per la incuria del Sindaco **** e dell'Assessore ****.

Il Collegio, peraltro, non può non considerare, oltre alle circostanze tenute presenti dal giudice di primo grado, che in effetti, il Sindaco, sia pure a cose fatte per la ultimazione dell'opera pubblica (giugno 1989), non mancò di adoperarsi per un tentativo di bonaria composizione della vertenza che stava per insorgere,

già prima della scadenza del termine di legittima occupazione(30.12.1990) e che poi proseguì, specie nell'anno 1994, durante la vertenza giudiziaria che si andava svolgendo presso il Tribunale civile di Venezia, incontrando peraltro la ostinata resistenza dei proprietari dei terreni occupati, che accampavano pretese di danni non tutte riconosciute dalla stesso Giudice civile.

Appare, pertanto, equo il riconoscimento di una ulteriore attenuazione della sua responsabilità ed in relazione a tale concreta situazione, in applicazione dell'art.52, comma 2°, del r.d. 12.7.1934 e dell'art.1, comma 1 bis, della l. 14.1.1994,n.20, ridurre l'addebito a Euro 20.000(ventimila), comprensivi di rivalutazione monetaria. Su tale somma saranno dovuti gli interessi legali dal deposito della sentenza di primo grado. L'appellante dovrà inoltre pagare le spese del presente giudizio, che si liquidano in euro 265,06 ____

(duecentosessantacinque/06).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, respinta ogni contraria domanda, eccezione e conclusione,

ACCOGLIE IN PARTE

l'appello n.17137/II/C/A proposto da **** Mario avverso la sentenza n.1098/02 in data 11.11.2002 della Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto e, per l'effetto, riduce l'addebito a carico dell'appellante ad Euro 20.000(ventimila), comprensivo di rivalutazione monetaria. Su tale somma dovranno essere corrisposti gli interessi legali dal deposito della sentenza di primo grado.

Il **** dovrà inoltre pagare le spese del presente giudizio, che si liquidano in complessivi Euro 265,06 (duecentosessantacinque/06).

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 10.11.2005.

Depositata in Segreteria il 3 FEB. 2006

<https://www.diritto.it/danno-erariale-per-un-procedimento-di-espropriazione-di-alcuni-terreni-iniziato-da-un-comune-per-la-costruzione-di-una-strada-e-non-concluso-con-il-decreto-di-esproprio-il-comune-risulta-condannat/>