

Corte dei conti - Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello - sentenza n. 238 del 13.7.2007 (accoglie parzialmente l'appello avverso la sentenza della Corte dei conti, sezione Calabria n. 266 del 23 aprile 2002).

(Tratto dal sito www.amcorteconti.it)

Presidente T. De PASCALIS - relatore A. D'AVERSA - Pubblico Ministero P. REBECCHI

Procura Generale c/ E. COMMISSO e A. RAO (avv. PANUCCIO, TORCHIA e GUALTIERI).

Giudizio di responsabilità amministrativa - azione di responsabilità amministrativo-contabile - enti locali - occupazione appropriativa - danno finanziario per il mancato completamento di procedura espropriativa - individuazione - maggiore esborso per il prezzo del terreno per la indennità di esproprio e per interessi rivalutazione spese di giudizio e legali - occupazione appropriativa - sindaco - mancata definizione della procedura di esproprio - responsabilità - sussiste - colpa grave per il decorso del termine utile per la conclusione regolare del procedimento - sussiste - sindaco - dovere di iniziativa e di vigilanza delle procedure di esproprio - sussiste - segretario comunale - responsabilità - sussiste.

Nell'ambito della disciplina del procedimento di espropriazione per pubblica utilità all'interno della legge 25 giugno 1865 n. 2359, era espressamente previsto che, nel caso in cui la procedura inizi con il provvedimento di occupazione d'urgenza, insorge l'obbligo, per il sindaco, di provvedere tempestivamente alla emanazione del decreto di espropriazione. Si tratta di provvedimento "dovuto", che, cioè, doveva obbligatoriamente emanarsi ed a cui il sindaco era personalmente tenuto. Di conseguenza deve essere affermata la responsabilità del sindaco per aver omesso di adottare il provvedimento de quo, causando, in tal modo, l'insorgenza della controversia con il privato espropriato cui è seguita la condanna al risarcimento del danno. Parimenti, deve essere affermata la responsabilità del segretario comunale il quale doveva essere ben consapevole delle incombenze successive all'occupazione di urgenza.

SENTENZA

Sui giudizi di appello, in materia di responsabilità, avverso la sentenza n. 266/2002 del 23 aprile 2002 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria, promossi dai signori Eugenio Comisso e Antonino Rao, rappresentati e difesi, il primo, disgiuntamente dagli avv.ti Alberto Panuccio e Alfredo Gualtieri ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, via Sistina n.121, Roma e, il secondo, dall'avv.to Anselmo Torchia presso lo studio del quale, via Sannio, n.65 Roma ha eletto domicilio.

Visti gli appelli, iscritti rispettivamente al n. 17556 e n. 17828 del registro di Segreteria, e gli atti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 15 giugno 2006 il consigliere relatore dott. Antonio D'Aversa, gli avv.ti Pasquale Mosca, su delega dell'avv.to Anselmo Torchia, per il Rao, l'avv.to Panuccio, per il Comisso e il P.M. nella persona del V.P.G. dott. Paolo Rebecchi.

Premesso in

FATTO

Con la sentenza indicata in epigrafe la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Calabria ha condannato i signori Eugenio Comisso e Antonino Rao, all'epoca, rispettivamente segretario comunale e sindaco del comune di Rosarno, al risarcimento di euro 41.316,55 cadauno, oltre agli interessi legali e spese di giudizio, per il danno erariale, causato da gravi inadempienze e ritardi nello svolgimento di procedure espropriative.

Si ricorda, infatti, che, con deliberazione n. 74 del 22 settembre 1998, il consiglio comunale di Rosarno ha riconosciuto il debito derivante dalla sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria n. 106/1996 che aveva condannato il comune sopraindicato al risarcimento del danno derivante dalla illegittima occupazione di terreni di proprietà privata. Tali terreni, destinati alla costruzione di un asilo nido e di una scuola materna, erano stati assoggettati ad occupazione di urgenza nel dicembre 1981; a tale occupazione non seguì il decreto di espropriazione da parte del sindaco, per cui, essendo le opere state ultimate nel luglio 1983, si determinò la conseguente irreversibile trasformazione delle aree e la loro acquisizione al patrimonio pubblico. A tutela del pregiudizio subito, i privati, con atto di citazione del 1985, hanno chiamato in giudizio l'Ente locale per il risarcimento dei danni. Il Comune, con deliberazione del commissario prefettizio, ha resistito alla richiesta dei proprietari contestando il valore dei beni, ritenuti terreni agricoli, mentre, nel corso del giudizio civile, fu accertata la loro destinazione edificatoria. Tale destinazione, nonché la congruità del valore stabilito in primo grado, fu confermata anche dalla Corte d'appello con la sopraccitata sentenza n. 106/96.

Secondo la Procura regionale l'importo della condanna di cui sopra (L. 603.151.164, oltre le spese giudiziali e gli interessi legali) doveva essere considerata danno per le finanze comunali, detratto, ovviamente il valore delle aree acquisite dal Comune e definito, nel giudizio civile, in lire 225.500.000 milioni. Il danno di cui si richiedeva il risarcimento era derivato dalla mancata osservanza delle norme relative ai procedimenti espropriativi, in particolare dal mancato completamento della procedura da parte del Rao, sindaco dal 1979 al 1983 e, da parte del Comisso, al quale si imputava l'omesso esercizio dei doveri di vigilanza di cui al R.D. n. 297/1911, a lui spettante nella sua qualità di segretario comunale, incarico da lui ricoperto dal 1981 al 1986, nonché del geom. Pugliese, capo dell'Ufficio tecnico comunale.

La sezione territoriale della Corte dei conti, in parziale accoglimento della domanda risarcitoria del Procuratore regionale, ha condannato i signori Rao e Comisso al pagamento della somma di Euro 41.316,55 ciascuno, oltre agli interessi legali, dalla data della sentenza fino al soddisfo, ed alle spese del giudizio, mentre ha mandato assolto il Pugliese in quanto non era stata dimostrata la colpa grave che avrebbe caratterizzato la condotta tenuta dal medesimo nella vicenda.

In particolare, il Rao è stato condannato per grave comportamento omissivo, non avendo provveduto all'emissione del provvedimento di espropriazione, preconstituendo, in tal modo, il presupposto per l'azione giudiziaria di risarcimento esercitata, poi, dai proprietari privati. Precisa poi il giudice a quo che non è possibile richiamare la discriminante politica trattandosi, in ogni caso, di condotta dannosa tenuta negli anni dal 1981/83 e, quindi, anteriormente alla legge n. 142/90 che tale discriminante ha introdotto.

Analoga valutazione di grave diligenza, sostiene il giudice a quo, ha caratterizzato il comportamento del Comisso che, come segretario comunale, aveva l'obbligo di contribuire alla predisposizione ed alla adozione degli atti necessari al completamento del procedimento espropriativo, come disposto dal R.D. 12 febbraio 1911 n. 297, all'epoca vigente.

E' stato assolto, invece, il Capo dell'Ufficio tecnico, cioè il Pugliese, in quanto il comune di Rosarno si era parzialmente avvalso, nella circostanza, anche della prestazione di un professionista esterno all'amministrazione.

Avverso detta sentenza hanno presentato appello i due condannati, prospettando:

APPELLO COMMISSO:

Afferma in primo luogo la improcedibilità dell'azione.

In via subordinata sostiene l'infondatezza della pretesa risarcitoria e l'inesistenza della colpa grave, sottolineando, anche, infine l'eccessività del risarcimento posto a carico del segretario comunale.

Chiede, in conclusione, l'accoglimento dell'appello e l'annullamento della condanna comminata nei propri riguardi.

Appello RAO:

Sostiene la mancanza di responsabilità del sindaco il quale aveva adempiuto agli obblighi derivanti dalla delibera n. 916/81 ed era cessato dalla carica nell'agosto 1983. Tali obblighi consistevano, secondo l'attore, nel completamento della pratica dell'esproprio che, precisa, sarebbe scaduta nel 1986 allorché il medesimo era ormai scaduto dalla carica da tre anni.

Sostiene che la responsabilità andrebbe addossata all'Ufficio tecnico, inadempiente ai propri doveri, nonché a coloro che non hanno impugnato la sentenza della Corte d'appello.

Nelle proprie conclusioni la Procura Generale ha contestato, in primo luogo, l'eccezione di prescrizione e di improcedibilità dell'azione, richiamandosi alla affermata giurisprudenza in materia.

Per quanto riguarda il merito della controversia, sostiene la responsabilità del sindaco Rao, che, in carica al momento in cui doveva essere emanato il decreto di espropriazione, omise tale adempimento dando così luogo all'insorgere della controversia con il proprietario dei terreni. Parimenti, sostiene la parte concludente, deve essere confermata la responsabilità del Commisso il quale, nella sua qualità di segretario comunale, omise completamente di esercitare le funzioni di controllo sul puntuale svolgimento dell'attività di spettanza degli uffici tecnici, rimasti del tutto inadempienti, violando così gli obblighi di vigilanza a lui attribuiti dall'art. 81, 1° comma del R.D. 12 febbraio 1911, n. 297, vigente all'epoca dei fatti. Il medesimo, sottolinea l'atto conclusionale della Procura, è da considerare responsabile del danno anche in quanto si trattava di funzionario particolarmente capace e professionalmente preparato, che continuò a rivestire la funzione di segretario comunale anche successivamente alla cessazione del Rao dalla carica di sindaco.

La Procura generale nega, poi, responsabilità di altri soggetti, ricordando che, comunque, l'importo della condanna è stato ridotto rispetto alla domanda risarcitoria avanzata dalla Procura regionale.

Conclusivamente, chiede il rigetto degli appelli, la conferma della sentenza appellata con la conseguente condanna alle spese del doppio grado del giudizio.

Nella pubblica udienza l'avv.to Panuccio si è richiamato alla memoria scritta sottolineando che il danno de quo è stato determinato soprattutto dal mancato funzionamento dell'Ufficio tecnico che, in linea generale, aveva il compito di seguire tutto l'iter procedimentale della espropriazione mentre al segretario comunale può essere imputata solo scarsa vigilanza. Ricorda inoltre che, in materia, varie norme e pronunce si sono succedute negli anni in questione talché si determinò anche un vuoto legislativo che, almeno fino al 1992, determinò una *vacatio legis* della quale, comunque, si deve tener conto.

Anche l'avv.to Mosca ha sostenuto l'assenza, quanto meno, di colpa grave, nel comportamento del proprio assistito.

Da parte sua il P.M., ricordato che nell'atto conclusionale si è adeguatamente replicato ai motivi di appello, ha sottolineato che, all'epoca, il sindaco ed il segretario comunale costituivano i veri vertici dell'amministrazione comunale e che i due condannati erano entrambi in carica, sia al momento dell'occupazione di urgenza, sia in quello di completamento dell'opera. Poiché la tempistica rientra completamente nel periodo di tempo del loro servizio, chiede la conferma della sentenza impugnata ed il rigetto degli appelli.

DIRITTO

Va in primo luogo respinto il motivo di appello basato sulla prescrizione dell'azione di responsabilità: premesso che la citazione è stata emessa il 24 ottobre 2000, gli appellanti sostengono che il dies a quo per la decorrenza del termine quinquennale di prescrizione andrebbe individuato nel 1981 allorché fu adottata la decisione di procedere alla costruzione della scuola o, al massimo, nella data di ultimazione dei lavori, avvenuta nel 1983.

Parimenti non può essere accolto il motivo di appello basato sull'asserita tardività del deposito della citazione che doveva avvenire entro 120 giorni dalla presentazione delle controdeduzioni, termine scaduto il 5 giugno 2000. Sostengono gli appellanti che non si può applicare, a favore della Procura regionale, il periodo di sospensione feriale.

Si osserva in proposito che si tratta di eccezioni che più volte sono state respinte dalla giurisprudenza di questa Corte che ha ritenuto che la prescrizione inizia a decorrere dal giorno dell'effettivo depauperamento subito dalle finanze del soggetto danneggiato e, inoltre, che il periodo di sospensione feriale si applica anche in relazione all'esercizio dell'azione di responsabilità.

A tali consolidati orientamenti questo Collegio ritiene di doversi conformare anche nella presente fattispecie per cui i suindicati motivi di appello, attinenti all'esercizio dell'azione, concernenti il rito, debbono essere respinti.

Per quanto riguarda il merito si osserva che, come è noto, il procedimento di espropriazione per pubblica utilità era, all'epoca, compiutamente disciplinato dalla legge 25 giugno 1865 n. 2359, la quale espressamente prevede che, nel caso in cui la procedura inizi con il provvedimento di occupazione d'urgenza, insorge l'obbligo, per il sindaco, di provvedere tempestivamente alla emanazione del decreto di espropriazione. Si tratta di provvedimento "dovuto", che, cioè, doveva obbligatoriamente emanarsi ed a cui il sindaco era personalmente tenuto. Di conseguenza deve essere confermata la responsabilità dell'ex sindaco per aver omesso di adottare il provvedimento de quo, causando, in tal modo, l'insorgenza della controversia.

Parimenti, deve essere confermata la responsabilità del segretario il quale era, e, comunque, doveva essere, ben consapevole delle incombenze successive all'occupazione di urgenza.

Di conseguenza, deve essere confermata la responsabilità dei signori Commisso e Rao.

Tuttavia questo collegio, considerato anche che il processo civile ebbe notevole durata, ritiene di poter far un ulteriore uso del potere riduttivo.

Di conseguenza determina in euro 30.000 il risarcimento dovuto dal Rao ed in euro 20.000 quello a carico del Commisso, oltre agli interessi, decorrenti dalla pubblicazione della sentenza impugnata fino al soddisfo, e alle spese di primo e secondo grado.

P.Q.M.

LA SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE

CENTRALE DELLA CORTE DEI CONTI

Viste le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e n. 639 del 20 dicembre 1996,

Definitivamente pronunciando.

Previa riunione in rito degli appelli contrassegnati con i nn. 16776 e 18215

ACCOGLIE PARZIALMENTE GLI APPELLI

Presentati dai signori Rao Antonino e Commisso Eugenio avverso la sentenza n. 266/02 della Sezione giurisdizionale per la regione Calabria e, per l'effetto, determina l'importo del risarcimento dovuto, a favore del Comune di Rosarno, in euro 30.000, da parte del Rao ed euro 20.000, da parte del Commisso, oltre interessi dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado fino al soddisfo.

Omissis