

RIVISTA
DELLA
CORTE
DEI CONTI

Rivista della Corte dei Conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LX - n. 3 - Maggio-giugno 2007

Spedizione in abb. post. 70% - filiale di ROMA

3

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
LIBRERIA DELLO STATO

428 - Sezione giurisdizionale Regione Veneto, 15 maggio 2007: Pres. Zambardi - Est. Ferrari - P.M. Di Maio - P.R. c. D.B. ed altri (avv. Bianchini, Busetto, Munari, Garofalo, Bernardi, Cacciavillani, Domenichelli, Zambelli, Corredato, Grosso, Pedona, Gaz e Curato).

Responsabilità - Amministratore e dipendente di ente - Comune - Sindaco - Omessa conclusione di procedimento espropriativo - Inerzia - Danno ingiusto - Nesso di causalità - Sussistenza.
(R.D. 4 febbraio 1915, n. 148, art. 151 - L. 8 giugno 1990 n. 142).

Responsabilità - Amministratore e dipendente di ente - Comune - Sindaco - Omessa conclusione di procedimento espropriativo - Inerzia - Danno ingiusto - Colpa grave - Esclusione.
(R.D. 12 febbraio 1911 n. 297, art. 67 - R.D. 4 febbraio 1915 n. 148, art. 151).

Nella legislazione previgente la L. n. 142/1990, il comportamento di sostanziale inerzia mantenuto dal sindaco - in qualità di organo di vertice dell'amministrazione comunale - costituisce, di per sé, fatto causalmente rilevante e determinante del danno indirettamente cagionato all'ente locale in conseguenza del risarcimento ottenuto dal terzo danneggiato in conseguenza della consumazione dei termini per l'esproprio ed il verificarsi dell'occupazione acquisitiva.

La riferibilità in astratto del danno alla condotta omissiva del sindaco - a seguito della consumazione dei termini per l'esproprio ed il verificarsi della fattispecie di occupazione acquisitiva - non esime il giudice dalla valutazione in concreto del grado di colpevolezza del medesimo; in particolare, la colpa grave non può essere desunta dalla mera inosservanza delle procedure espropriative, tanto più considerando la piena operatività, all'epoca dei fatti, delle speciali delegazioni ai singoli assessori ai sensi dell'art. 67 del R.D. n. 297/1911 ed il residuo svolgimento, da parte dell'organo di vertice, di un'azione di coordinamento dell'attività generale dell'amministrazione.

Diritto - 1) In via preliminare il Collegio deve procedere all'esame delle questioni di rito sollevate dalle parti.

Al riguardo, si rileva in particolare l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità e/o nullità dell'atto di riassunzione evidenziandosi che, come ricordato nel corso dell'udienza dibattimentale dal vice Procuratore generale, la riassunzione, atto di mero impulso processuale, non può contenere elementi nuovi rispetto all'atto di citazione, pena la configurazione di un nuovo e diverso giudizio.

Ciò premesso, si ricorda che le eccezioni di nullità riproposte dalle parti sia pure con riferimento all'atto di riassunzione erano, di fatto, già state svolte dalle difese dei convenuti nelle singole memorie di costituzione in giudizio nei confronti dell'atto di citazione del 3 novembre 1998, eccezioni e deduzione respinte dalla sentenza parziale di questa Corte n. 1056/2001, le cui conclusioni devono intendersi in questa sede integralmente richiamate.

In particolare, ricorda il Collegio che l'art. 3 del regolamento n. 1038/1933 commina la nullità dell'atto introduttivo del giudizio laddove ci sia

incertezza assoluta sull'oggetto della domanda, comprendendosi in tale sintetica espressione i due elementi oggettivi della domanda (*petitum* e *causa petendi*) che unitamente concorrono a fondare l'azione.

Nel caso di specie si rileva che l'atto di citazione, che la Procura nell'atto di riassunzione espressamente richiama ed intende "...qui riprodotto", contiene tutti gli elementi fondanti l'accusa, circostanza, del resto già acclarata da questa Corte con la citata sentenza parziale 1056/2001.

2) Quanto alla documentazione prodotta in udienza dalla Procura ed inerente all'atto con il quale il Comune di omissis, su richiesta dell'organo requirente, confermava i conteggi a suo tempo trasmessi in relazione al credito vantato dall'ente locale nei confronti del sigg. C., documentazione al cui deposito in udienza i convenuti, unanimemente, si sono opposti eccependone in particolare la tardività, il Collegio, ritenuto da un esame *ictu oculi* del documento che lo stesso non introduce elementi nuovi rispetto a quanto

già risultante in atti, non ritiene di disporre l'acquisizione.

3) Prima di passare al merito, ritiene il Collegio che ai fini di un corretto inquadramento delle problematiche dedotte in giudizio sia opportuno svolgere alcune specifiche riflessioni sulla esatta delimitazione dell'arco temporale che deve essere preso a riferimento ai fini dell'individuazione delle singole responsabilità dei soggetti convenuti dall'organo requirente.

Come precisato in parte narrativa, con decreto regionale 2313 del 10 settembre 1980 venivano fissati rispettivamente in 120 giorni e 36 mesi, decorrenti dalla data del provvedimento, i termini per l'inizio ed il completamento delle opere e delle espropriazioni.

Tenuto conto delle specifiche prescrizioni dettate dalla normativa di riferimento, il periodo rilevante ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità in capo ai convenuti deve essere individuato nell'arco temporale che va dal 10 settembre 1980 al 10 settembre 1983, configurandosi irrilevante il termine dell'occupazione d'urgenza (stabilito in cinque anni) che risulta conferente solo ai fini della determinazione dell'indennità per l'occupazione legittima e per il *dies* dal quale decorre quella illegittima.

Ciò premesso, considerato che a far data dal 10 settembre 1983 non vi era più alcuna possibilità di provvedere legittimamente al compimento del procedimento espropriativo stante, in particolare, l'intervenuta consumazione dei termini per l'esproprio, si ritiene di accogliere la richiesta attorea, così come formulata dall'organo requirente nella sede dibattimentale, inerente all'assoluzione dei sigg. T.G., sindaco del Comune di omissis dal 17 ottobre 1983 al 20 novembre 1984; P.Q. assessore supplente dal 17 ottobre 1983 al 20 novembre 1984; P.O. v. segretario generale dal 1° aprile 1983 al 25 agosto 1985 ritenendosi il rapporto causale dei primi due nullo, e, per il terzo convenuto, minimo rispetto alla causazione del danno.

4) Quanto alla posizione degli altri convenuti, si rammenta che, per il positivo riscontro della responsabilità amministrativa patrimoniale nei confronti di soggetti legati da un rapporto di servizio con l'amministrazione, occorre la dimostrazione della contestuale presenza dei seguenti elementi: un comportamento commissivo od omissivo "contra jus" connotato dall'elemento soggettivo

del dolo o della colpa grave; un evento dannoso per l'Erario in termini di pregiudizio valutabile economicamente; un rapporto di causalità adeguata ed efficiente tra condotta *contra jus* ed evento di danno.

Premesso che per tutti i convenuti appare indiscutibile la sussistenza di un rapporto di servizio in considerazione delle specifiche funzioni e posizioni ricoperte nell'ambito del Comune di omissis, il Collegio ritiene di iniziare l'indagine finalizzata alla verifica degli ulteriori indefettibili elementi strutturali della responsabilità partendo dalla condotta dei convenuti verificandò la sussistenza in ordine alla stessa dei profili di colpa grave o dolo nonché la sussistenza del richiesto nesso di causalità tra la predetta componente e l'evento dannoso.

4 a) Partendo dalla posizione del N., sindaco del Comune di omissis dal 25 agosto 1980 al 16 ottobre 1983 e dal 21 novembre 1984 al 25 agosto 1985 si rileva che la *causa petendi* dell'azione intentata dalla Procura consiste nella contestazione al predetto convenuto, quale soggetto fornito di proprie potestà, ma anche dotato di poteri di impulso e guida dell'attività degli uffici, di aver omesso gli atti della procedura espropriativa.

Si ricorda, al riguardo, che nella legislazione previgente la L. n. 142 del 1990 era in particolare il sindaco, quale organo di vertice dell'amministrazione comunale, a dover specificamente sovrintendere, stimolare e vigilare sul funzionamento degli uffici e dei servizi comunali incombendo sul medesimo l'obbligo di attivarsi per la doverosa soluzione delle problematiche pendenti ed insolute. Sul punto giova ricordare che tutta la legislazione vigente in materia di espropri, ed in particolare la L. n. 2359/1865 e la L. n. 865/1971, ha intestato al vertice amministrativo comunale specifiche ed esclusive competenze per l'adozione dei provvedimenti volti al perfezionamento di espropri per pubblica utilità.

Profili di responsabilità potrebbero, dunque, essere riscontrati, in astratto, nel comportamento del N. che, in quanto sindaco del Comune di omissis nel periodo di tempo entro il quale la procedura avrebbe dovuto essere portata a compimento, risultava all'epoca dei fatti titolare, secondo l'ordinamento all'epoca vigente, dei poteri di sovrintendenza su tutti gli uffici ed istituti comunali (art. 151 n. 10 del R.D. 4 febbraio 1915 n. 148).

Ricorda tuttavia il Collegio che, come ribadito dalle Sezioni riunite di questa Corte (Corte conti, SS.RR. 10 giugno 1997 n. 56/A) non ogni condotta in ipotesi censurabile può integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quella connotata da precisi elementi qualificanti, che - in mancanza di un criterio generale - vanno accertati di volta in volta dal giudice in relazione alle caratteristiche del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso. Al riguardo deve premettersi che ai fini della prova della sussistenza della colpa grave non è sufficiente *ex se* la presenza di circostanze estrinseche connesse alla mera inosservanza di disposizioni normative, ma occorre altresì che la parte attrice fornisca elementi precisi ed inequivocabili che dette violazioni siano frutto di un comportamento posto in essere in dispregio di ogni elementare norma di prudenza, nell'inosservanza di quel minimo di diligenza imposto dalle circostanze del caso concreto (Corte conti, SS.RR. 10 giugno 1997 n. 56/A).

Dall'esame degli atti depositati dalla Procura e da quanto riferito dall'organo requirente nel corso dell'ultima udienza dibattimentale, appare al Collegio che la colpa grave del sindaco N. sia desunta da parte attrice, sostanzialmente, da un presunto automatismo logico in conseguenza dell'inosservanza delle procedure espropriative, prescindendo dal dato concreto dell'effettiva indagine sull'elemento psicologico, elemento sul quale occorre, invece, soffermarsi puntualmente al fine di verificare se nel caso di specie, possa essere riscontrata l'esistenza di circostanze fattuali che, considerati gli aspetti peculiari dell'esperienza vissuta dall'amministrazione comunale del Comune di omissis nel periodo in cui si colloca temporalmente la vicenda in esame, possano avere influito sulla gradazione della responsabilità dell'allora sindaco.

Dagli atti di giudizio si rileva che negli anni di riferimento, in seno alla giunta comunale del Comune di omissis trovasse costante applicazione il principio della delega piena per cui il sindaco conferiva ai singoli assessori le speciali delegazioni ai sensi dell'art. 67 del R.D. n. 297/1911 (del. G.C. n. 739 dell'11 giugno 1980) svolgendo essenzialmente un'azione di coordinamento dell'attività generale dell'amministrazione.

Come riportato nell'atto di citazione della Procura regionale, dalla documentazione depositata

dalle parti risulta che nel periodo 25 agosto 1980 - al 16 ottobre 1983 la carica di assessore effettivo con delega per le funzioni dei servizi attinenti ai lavori pubblici, demanio e patrimonio era esercitata da A.R., deceduto e dunque non chiamato in giudizio all'epoca dei fatti; la carica di assessore effettivo con delega per le funzioni dei servizi attinenti all'urbanistica, all'edilizia privata, economica e popolare era esercitata dal sig. L.C..

La presenza di delega agli assessori costituisce elemento che il Collegio ritiene di dover tenere in debita considerazione al fine di valutare la sussistenza della colpa grave del N.. Come da consolidata giurisprudenza, la normativa antecedente la riforma intestava, infatti all'assessore, tra gli altri compiti, quello concernente la vigilanza sull'esproprio e sulla struttura che aveva il compito di predisporre la documentazione tecnico-amministrativa a tanto preordinata.

L'assessore avrebbe, dunque, dovuto, in virtù della carica assegnatagli, vigilare sul corretto svolgimento della procedura espropriativa ed esercitare la necessaria attività d'impulso nei confronti degli uffici impartendo all'apparato amministrativo apposite direttive. Premesso che in più occasioni la giurisprudenza di questa Corte si è pronunciata (in senso conforme vedasi Sez. giur.le Calabria n. 857/2006) per la diretta responsabilità dell'assessore delegato in caso di danno derivante dalla omessa adozione del provvedimento di esproprio, appare ragionevole ritenere che con la delega conferita agli assessori, il capo dell'amministrazione reputasse che fosse stato assicurato alle pratiche espropriative un punto di riferimento ben preciso, circostanza che può aver spinto il convenuto ad occuparsi prioritariamente di altre incombenze rientranti nelle sue competenze istituzionali.

Né, come evidenziato dalla difesa dell'interessato può in astratto sostenersi che in una struttura caratterizzata da notevoli dimensioni, quale appunto il Comune di omissis, articolato in vari servizi con conseguente ripartizione delle relative responsabilità tra soggetti ed uffici diversi, la posizione di vertice rivestita dal sindaco fosse di per sé idonea ad addossare allo stesso ogni responsabilità connessa ad eventi verificatisi nel periodo del mandato amministrativo.

✓ Alla luce delle suesposte considerazioni, ritiene il Collegio che pur potendosi muovere al comportamento del convenuto N. un richiamo di riprovevolezza per non avere questi esercitato in maniera

incisiva i poteri di controllo propri della carica rivestita, non sono ravvisabili, tuttavia nella condotta dallo stesso tenuta estremi di particolare gravità da far ritenere sussistente il grado di colpa richiesto dal legislatore per il sorgere della responsabilità dinanzi a questo giudice.

4 b) Passando all'esame della posizione del sig. A.D.B., dagli atti di giudizio emerge che il convenuto risulta essere inserito nella SALP, struttura che annovera tra le sue competenze quelle relative all'area "demanio espropriazione". Al riguardo, con dovizia di particolari la difesa del convenuto si sofferma sulla mera nominatività delle funzioni intestate alla richiamata struttura, di fatto - anche a causa della carenza di risorse umane - pressoché inoperante nel periodo che qui rileva. In sintesi, la prospettazione difensiva del D.B. è incentrata sulla circostanza che fino al 1984 la struttura amministrativa cui era preposto il convenuto, appunto la 3^a Sezione ripartizione lavori pubblici, non sarebbe stata a conoscenza della pratica su cui si verte atteso che tutti gli atti afferenti al procedimento espropriativo erano all'epoca dei fatti seguiti direttamente dagli organi di vertice ossia dal sindaco, dall'assessore competente e dalla segreteria generale secondo la prassi consolidata del periodo.

A sostegno delle affermazioni riportate, viene allegata agli atti una nota dell'ing. B., dirigente della ripartizione urbanistica, e dell'addetto A.M. dalla quale si desumerebbe come l'amministrazione per i procedimenti espropriativi si appoggiasse proprio alla ripartizione urbanistica, e non alla ripartizione lavori pubblici, circostanza confermata dalla nota del 2 luglio 1980, richiamata dalla Procura nell'atto di citazione, nella quale il seg. gen. F. in calce alla sintesi della deliberazione della giunta comunale di procedere all'occupazione d'urgenza ha apposto la dicitura "rip. urb. X seguito".

Alla luce del ricostruito quadro di intervento nel quale il convenuto si è trovato ad operare, ritiene questo Collegio che sebbene non si possa ragionevolmente escludere che all'ufficio di preposizione del convenuto fossero intestati compiti da svolgere anche mediante la proposizione di atti istruttori utili per i successivi adempimenti degli organi amministrativi, va parimenti rilevato che dagli atti emerge quanto meno una situazione di transizione degli uffici ed un non ben definito - e provato - percorso seguito dagli atti amministrativi che non consente con certezza di individuare gli effettivi poteri attribuiti al D.B. e dunque le correlate responsabilità da addebitare allo stesso, responsabilità che del resto la stessa Procura ha solo gene-

ricamente profilato omettendo, tuttavia, di indicare quali fossero in relazione alle competenze ed alle mansioni svolte gli atti o le iniziative la cui omissione potrebbe avere assunto un ruolo determinante nella causazione del danno.

Tenuto altresì conto dell'assenza di specifiche direttive impartite agli uffici ad opera dei competenti organi ed in particolare dall'assessore delegato per la cura degli aspetti istruttori e procedurali necessari per la definizione dell'esproprio, ritiene il Collegio che nei confronti del comportamento posto in essere dal sig. D.B. non siano configurabili gli estremi di una condotta antidoverosa idonea ad integrare la responsabilità amministrativa contabile.

4 c) Quanto alla posizione del sig. L.S., vice segretario comunale dal 25 agosto 1980 al 31 maggio 1982, dissente il Collegio dalla ricostruzione operata dalla Procura che individua quale fonte di responsabilità nei fatti di cui è causa il mancato rispetto ad opera del predetto convenuto "...dell'obbligo di direzione, vigilanza e coordinamento della Sezione 3^a deputata a seguire la parte amministrativa dei procedimenti espropriativi".

Al riguardo si ricorda che, come in precedenza sottolineato, la normativa all'epoca vigente intendeva al vertice politico il potere di vigilare sul corretto svolgimento della procedura espropriativa ed esercitare la necessaria attività d'impulso nei confronti degli uffici impartendo all'apparato amministrativo apposite direttive.

Considerato che nel caso di specie non è dato rinvenire traccia di direttive ed attività di impulso poste in essere ad opera dei competenti organi (assessori delegati, sindaco), si ritiene che, pur ove fosse individuata nel comportamento del S. una qualche non meglio specificata omissione, la stessa non potrebbe, comunque, connotarsi quale antecedente ai fini della configurazione del nesso causale rispetto al danno dedotto in giudizio non risultando l'eventuale omissione ex se sufficiente a determinare l'evento.

4 d) Le riportate considerazioni vengono richiamate anche con riguardo alla posizione del sig. G.F., segretario comunale del Comune di ommissis dal 25 agosto 1980 al 25 agosto 1985, la cui responsabilità viene dalla Procura individuata "...innanzitutto nella circostanza che il medesimo fosse istituzionalmente preposto alla ripartizione segreteria generale da cui dipendeva la Sezione 3^a ..." nonché nel non avere questi assolto "al dovere di vigilare e sollecitare il competente ufficio

ad attivarsi per garantire l'inizio e l'espletamento delle pratiche espropriative."

Né, tanto meno, responsabilità a carico dello stesso possono essere individuate in considerazione della posizione di segretario generale ricoperta nell'ambito del comune. Rileva, a tal riguardo, il Collegio che nell'ordinamento precedente al 1990, le funzioni del segretario comunale erano individuate in modo piuttosto vago e frammentario: come efficacemente affermato dalle Sezioni di appello di questa Corte (Sez. II di appello n. 132/2004) detto organo "... non aveva alcuna ingerenza sul funzionamento degli uffici e, tantomeno, nelle pratiche espropriative. Secondo l'ordinamento comunale e provinciale, allora vigente, tutta l'organizzazione burocratica faceva capo al sindaco ("...è capo dell'amministrazione comunale ...: art. 142.1 R.D. 4 febbraio 1915, n. 148), il quale poteva avvalersi dell'opera del personale dipendente del Comune; il regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale (R.D. 4 febbraio 1911, n. 297), relegava le funzioni primarie del segretario comunale all'assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (artt. 51 e 59), delle quali redigeva e custodiva i verbali. "Il segretario comunale non era, dunque, il capo dell'apparato burocratico del comune, ma era chiamato, soltanto, ad esercitare attività di consulenza e di collaborazione con gli organi istituzionali, sotto la dipendenza dal sindaco (art. 173 R.D. n. 383/1934). In definitiva, senza una specifica ed espressa richiesta o incarico del sindaco, il segretario comunale non aveva né potere, né dovere di occuparsi di specifiche questioni (in tal senso cfr. Sez. giur.le II d'appello n. 198/2004).

Sottolinea altresì il Collegio che solo a seguito della riforma degli enti locali avviata con la L. n. 142/90 - e dunque in epoca posteriore alle vicende in esame -, il legislatore ha concretamente introdotto l'attribuzione in capo alla predetta figura di compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento della loro attività.

Dalle anzidette considerazioni discende che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura non è configurabile nei confronti del F. la violazione di uno specifico obbligo di servizio.

Alla luce di quanto sopra conclusivamente questa Sezione giudica infondata nel merito la pretesa altorea perché gli elementi costitutivi della responsabilità nei confronti dei convenuti non risultano provati.

La ricostruzione del quadro di riferimento operata nei termini su indicati nei confronti dei convenuti esonera il Collegio da ogni ulteriore indagine sull'esistenza ed entità del danno dedotto in giudizio atteso che ogni ulteriore indagine risulterebbe ultronea.

Ai sensi dell'art. 10 bis co. 10° del D.L. n. 203/05 convertito in L. n. 248/05, il Collegio liquida (con riferimento al D.M. 8 aprile 2004 n. 127 "regolamento recante l'approvazione della delibera del consiglio nazionale forense in data 20 settembre 2002 che stabilisce i criteri per la determinazione degli onorari, diritti e delle indennità spettanti agli avvocati per le prestazioni giudiziali in materia civile, penale, amministrativa, tributaria e stragiudiziali"), in favore della difesa di ciascuno dei convenuti - prosciolti nel merito - la somma di euro 2.300 euro, oltre I.V.A. e C. A. P. come per legge.

430 - Sezione giurisdizionale Regione Veneto, 18 maggio 2007: Pres. Zambardi - Est. Ferrari - P.M. Mingarelli - P.R. c. F. ed altri (avv. Capo).

Responsabilità - Amministrazione della difesa - Esercito - Ufficiali - Appalti di opere pubbliche - Gara annullata - Condanna al risarcimento del danno a terzi - Danno indiretto - Sussistenza.

Responsabilità - Amministrazione della difesa - Esercito - Ufficiali - Appalti di opere pubbliche - Gara annullata - Condanna al risarcimento del danno a terzi - Colpa grave - Sussistenza.

Sussiste la responsabilità degli ufficiali dirigenti della sezione contratti che abbiano aggiudicato un appalto di servizi a società priva dei requisiti previsti dal bando di gara e dal capitolato speciale d'appalto, con conseguente annullamento della deliberazione di aggiudicazione e condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno sofferto dalla ditta pretermessa (che costituisce danno indiretto patito dalla P.A.).