

SENT. N. 61/2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
I^a SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati

Piera MAGGI Presidente

Mauro OREFICE Consigliere

Rita LORETO Consigliere

Piergiorgio DELLA VENTURA Consigliere

Massimo DI STEFANO Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente sentenza

nel giudizio d'appello iscritto al numero di R.G. 37991 proposto dal Procuratore generale presso la Corte dei conti contro

Vincenzo D'Anna, rappresentato e difeso dall'Avv. Arturo Umberto Meo, elettivamente domiciliato in Roma presso il dott. Alfredo Placidi, alla via Cosseria, n. 2 ;

Pasquale Papa, rappresentato e difeso dall'Avv. Roberto Prozzo, con domicilio eletto in Roma, presso lo studio dell'Avv. Cristina Della Valle, via Merulana n. 234;

Giuseppe Adriano Telese e Raffaele Laudando, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Giuseppe Carfora e Giuseppe Daddio, tutti domiciliati in Roma, alla via G. Ancillotto, n. 15;

Emilio Cafarelli, non costituito;

Pasquale Nuzzo, elettivamente domiciliato in Roma, via Tevere 46/A, presso l'Avv. Giuseppe Pala, che lo rappresenta e difende;

per l'annullamento o la riforma della sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, 29 gennaio 2010, n. 79;

Visto l'atto d'appello e le conclusioni del Procuratore generale;

Esaminati gli altri atti e i documenti della causa,

Uditi nella pubblica udienza del 5 ottobre 2012 Consigliere dott. Massimo Di Stefano, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore generale dott.ssa Cinthia Pinotti, l'Avvocato Arturo Umberto Meo, per Vincenzo D'Anna, l'Avvocato Giuseppe Carfora, per Giuseppe Adriano Telese e Raffaele Laudando, l'Avvocato Massimo Baroni, per delega dell'Avvocato Giuseppe Pala, per Pasquale Nuzzo e l'Avvocato Roberto Prozzo, per Pasquale Papa.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La presente vicenda processuale trae origine dall'atto di citazione con il quale il Procuratore regionale presso la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania ha convenuto in giudizio gli odierni appellati perché ritenuti responsabili, in qualità di sindaci (Laudando, D'Anna e Nuzzo) o di assessori ai lavori pubblici (Cafarelli, Papa e Telese) del danno che il Comune di Santa Maria a Vico (CE) ha dovuto risarcire a terzi a causa del mancato compimento della procedura espropriativa di un terreno di proprietà privata sottoposto ad occupazione temporanea d'urgenza con decreto 21 novembre 1986, emesso in esecuzione della precedente deliberazione consiliare 25 ottobre 1982, n. 28 per la realizzazione di una scuola elementare.

In particolare il Procuratore regionale ha premesso in punto di fatto che la Giunta comunale con deliberazione 28 marzo 1990, n. 248 aveva accettato la proposta bonaria di Antonietta Guida, in relazione all'occupazione temporanea d'urgenza del terreno anzidetto, avvenuta con verbale del 20 dicembre 1986, e liquidato la indennità a favore dei proprietari espropriandi. A tale deliberazione non erano però seguiti la formale offerta dell'indennità stessa ai proprietari Piscitelli Luciano e Sgambati Attilio, né si era proceduto al suo deposito presso la cassa Depositi e prestiti come per legge, né era stato definito il procedimento espropriativo entro il termine quinquennale dall'inizio dell'occupazione d'urgenza (termine poi prorogato al 20 dicembre 1993).

Tale omissione aveva indotto i proprietari ad adire il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, che condannava l'ente locale a risarcire il danno per l'occupazione legittima e illegittima, oltre interessi e spese processuali (sentenza n. 1537/2002 del 26 giugno 2003).

Alla sentenza esecutiva seguivano l'inizio di una procedura espropriativa con la notifica del precetto e il riconoscimento del debito fuori bilancio, con un danno erariale per oneri aggiuntivi di € 30.659,51 (di cui € 24.150,79 per interessi ed € 6.508 per spese legali) di cui la Procura Regionale sopra menzionata ha chiamato a rispondere i sindaci e gli assessori ai lavori pubblici pro tempore, succedutisi durante il periodo di durata legale dell'occupazione temporanea del terreno, Laudando Raffaele (sindaco dal 29 aprile 1988 al 30 agosto 1990), D'Anna Vincenzo (sindaco dal 17 settembre 1990 all'11 settembre 1991), Nuzzo Pasquale (sindaco 4 agosto 1992 al 5 giugno 1994), Caffarelli Emilio (assessore dal 15 gennaio 1990 al 12 ottobre 1990) e Papa Pasquale (assessore dal 30 ottobre 1990 all'11 novembre 1991) e Telese Giuseppe (assessore dal 4 agosto 1992 al 14 settembre 1993).

La sezione di primo grado ha assolto tutti i convenuti, argomentando che a seguito dell'imposizione del principio della separazione tra la sfera dell'amministrazione e quella della politica avvenuta con la riforma dell'ordinamento degli enti locali adottata con [legge 142/1990](#) e dell'attribuzione della competenza relativa agli atti di gestione ai dirigenti, gli atti della procedura espropriativa, avendo un'indubbia valenza gestionale non potevano considerarsi più di competenza degli amministratori bensì dei funzionari e dei dirigenti, sicché nessuna responsabilità poteva nel caso di specie ascriversi ai sindaci e agli assessori che avevano esercitato la loro carica in periodo successivo all'entrata in vigore di detta legge.

Quanto poi al sindaco Laudando, che aveva esercitato la carica in periodo anteriore alla [legge n. 142/1990](#), non sussisteva alcuna responsabilità per difetto di colpa grave, poiché risultava dagli atti di causa che egli si era attivato per la chiusura del procedimento espropriativo richiedendo tra l'altro la concessione di un mutuo alla Cassa depositi e prestiti.

IL Procuratore generale ha proposto appello contro tale pronuncia, criticando in punto di diritto l'affermazione della sentenza di prime cure in

ordine al venir meno delle competenze del sindaco in tema di procedure espropriative in seguito alla riforma dell'ordinamento degli enti locali del 1990. Sotto un primo aspetto ha argomentato che il carattere complesso della procedura espropriativa, la sua rilevanza sociale e la sua incidenza su un diritto patrimoniale di primaria importanza, come la proprietà, tutelato dalla Costituzione, imporrebbero che la procedura espropriativa debba essere esperita con l'osservanza delle condizioni e garanzie formali di legge e che debba essere curata o quanto meno seguita dai preposti ai vertici degli enti espropriatori o investiti di poteri pubblici. A conferma di ciò il Procuratore generale appellante ha richiamato i dati di diritto positivo circa l'attribuzione ai sindaci dei poteri in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Sotto un secondo profilo l'appellante Procuratore generale ha in sostanza osservato che il principio della separazione delle competenze tra gli organi c.d. politici e i dirigenti non escludeva che al sindaco competesse comunque la responsabilità dell'amministrazione comunale, il potere di sovrintendere al funzionamento degli uffici e all'esecuzione degli atti e la responsabilità giuridica di cui all'art. 58 della legge 142 del 1990. L'appellante ha inoltre richiamato la giurisprudenza delle sezioni regionali di questa Corte dei conti che affermano la responsabilità del sindaco nella materia dei procedimenti di espropriazione per pubblica utilità.

Sotto altro profilo ancora l'appellante Procuratore generale ha osservato che il sindaco sovrintendeva alle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune, e che con le leggi regionali 19 aprile 1997 n. 23 (artt. 1 e 2) e 31 ottobre 1987 (art. 39) la Regione Campania aveva subdelegato ai comuni le funzioni in materia di espropriazione per causa di pubblica utilità. Dall'art. 2 della legge n. 23/1977 si desumeva il potere esclusivo del sindaco di emanare gli atti relativi alla procedura espropriativa.

Nella fattispecie – ha osservato la procura appellante – la responsabilità civile dell'Amministrazione comunale verso i privati era scaturita proprio dall'inadempimento di specifici atti della procedura espropriativa quali l'offerta formale delle indennità e il deposito nella Cassa depositi e prestiti in caso di mancata accettazione, omissione ancor più irragionevole se si considerava che con la delibera di giunta n. 248 del 28 marzo 1990 si era proceduto alla liquidazione a favore della ditta Antonietta Guida dell'importo di lire 16.421.142 in seguito ad accordo bonario.

Andava infine riformata la sentenza di primo grado anche nei confronti del sindaco Raffaele Laudando, unico dei convenuti che aveva svolto il suo incarico in periodo anteriore all'entrata in vigore della **legge 142 del 1990**. Infatti nel corso dell'occupazione temporanea erano state calcolate le indennità dal tecnico appositamente incaricato, con un quadro allegato alla delibera di giunta n. 248 del 28 marzo 1990, ma esse non erano state offerte ai proprietari, pur dovendosi riconoscere che il Laudando si era adoperato per ottenere un mutuo proprio a tale scopo.

Infine la sentenza andava riformata anche nei confronti degli assessori convenuti, che avevano concorso a determinare il danno in questione in quanto preposti allo specifico ramo di amministrazione e pertanto responsabili, per parte loro, delle omissioni relative alla procedura espropriativa.

Con memoria depositata in data 2 marzo 2012 si è costituito il dott. Vincenzo D'Anna che ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per difetto del requisito della specificità dei motivi, comunque infondati, a norma dell'art. 342 c.p.c.. Infatti la Procura generale appellante si era limitata ad una mera riproposizione degli argomenti su cui si fondava la citazione introduttiva del giudizio.

Nel merito l'appellato ha chiesto la conferma della sentenza impugnata, ritenendo corretto il principio affermato dalla sentenza di prime cure in merito alla nettezza della distinzione tra atti di indirizzo, spettanti agli organi di governo, e atti di gestione, di competenza dei dirigenti: distinzione stabilita dalla **legge 142 del 1990**, ed in particolare dall'art. 51, comma 2, recante l'attribuzione agli organi di governo di competenze quali la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite.

Inoltre l'appellato ha affermato la sua sostanziale estraneità ai fatti di causa, perché in carica per un breve periodo, dal 17 settembre 1999 all'11 settembre 1991, senza aver partecipato ad atti precedenti (quali l'approvazione del progetto esecutivo per la realizzazione dell'edificio scolastico nel 1986, il conferimento dell'incarico all'agronomo Fucci Filomena, per la redazione dello stato di consistenza, nel maggio del 1986), mentre nel periodo in cui era stato sindaco l'incartamento relativo alla

procedura di esproprio era rimasto nella disponibilità dell'ufficio tecnico del comune a cui competeva l'adozione degli atti gestori attinenti alla indicata procedura.

L'appellante ha infine riproposto la difesa ed eccezioni svolte in primo grado, sostenendo che la procedura espropriativa era viziata sin dall'origine, perché carente della copertura di spesa, ed ha riproposto l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità.

L'appellante Pasquale Nuzzo ha innanzitutto respinto ogni addebito di responsabilità, precisando si aver ricoperto la carica di sindaco dal 4 agosto 1992 al 5 giugno 1994, allorché era già pendente il giudizio di risarcimento del danno conclusosi con la sentenza di condanna del Comune del giugno 2003. Sicché ove egli avesse potuto compiere gli atti, non di sua competenza, della procedura espropriativa, questi non avrebbero potuto incidere sul giudizio già in corso: perché o i termini per l'ultimazione della procedura non erano ancora scaduti, ed allora il Tribunale avrebbe dovuto rigettare la domanda attrice, o erano scaduti, nel qual caso non si sarebbe potuto emanare alcun atto della procedura espropriativa.

In ogni caso il primo giudice correttamente aveva escluso la responsabilità del Nuzzo, poiché all'epoca in cui egli rivestiva la carica di sindaco, successiva all'entrata in vigore della [legge 142/1990](#), il relativo procedimento era di esclusiva competenza della dirigenza. All'epoca dei fatti – ha precisato l'appellato – gli atti della procedura espropriativa erano depositati presso l'Ufficio tecnico comunale, a capo del quale vi era l'Ing. Gennaro Isoletti, rimasto estraneo dal giudizio, che aveva l'obbligo di curare gli adempimenti della procedura espropriativa.

Infine l'appellato ha ribadito che all'epoca in cui era entrato in carica era già pendente il giudizio civile, sicché egli non poteva essere chiamato a rispondere per inadempimenti relativi agli anni precedenti, per il mancato compimento di una procedura espropriativa a cui avrebbero dovuto sovrintendere il segretario comunale e il responsabile dell'ufficio tecnico comunale.

Il dott. Raffaele Laudano e il dr. Giuseppe Adriano Telese si sono costituiti con contestuale atto, respingendo ogni addebito di responsabilità, in particolare rilevando che le omissioni relative alla procedura espropriativa erano riferibili, in realtà, al quinquennio successivo alla delibera del

Consiglio comunale del 25 ottobre 1982, n. 123, che aveva appunto stabilito in cinque anni il termine entro il quale si sarebbe dovuto definire il procedimento espropriativo, mentre un decreto emesso successivamente a tale scadenza sarebbe stato nullo per carenza di potere, secondo costante giurisprudenza della Cassazione. Stando così le cose gli eventuali addebiti avrebbero dovuto essere elevati nei confronti degli amministratori in carica prima della scadenza del termine quinquennale della dichiarazione di pubblica utilità, cioè prima dell'ottobre 1987.

Si è costituito pure Papa Pasquale, che ha innanzitutto rilevato l'assoluta nullità di tutta la procedura espropriativa, in quanto la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera era priva dell'indicazione dei termini d'inizio e di durata della occupazione temporanea d'urgenza e perciò radicalmente nulla (secondo giurisprudenza costante) ed inidonea a fondare il potere espropriativo. Vi era stata in realtà un'occupazione usurpativa la cui illiceità non avrebbe potuto in alcun modo essere sanata, per cui il resistente non avrebbe potuto fare alcunché per portare a compimento una procedura viziata in radice.

In secondo luogo il dott. Papa era cessato dalla carica due anni e tre mesi prima della scadenza del presunto termine entro cui portare a compimento la procedura espropriativa, onde non poteva essergli addebitata la presunta inerzia di chi gli era succeduto nella carica.

In terzo luogo nulla poteva essere addebitato al dott. Papa quale assessore, poiché il comune era dotato di un ufficio tecnico, a cui competevano gli atti di gestione relativi al procedimento espropriativo.

In quarto luogo l'obbligo di vigilanza di competenza del sindaco o dell'assessore delegato atteneva all'organizzazione degli uffici, ma non poteva riguardare le singole pratiche o incombenze, onde anche sotto questo profilo non si poteva rimproverare nulla al resistente. Inoltre il potere di sovrintendere del sindaco era di natura diversa da quella del segretario comunale, in quanto attinente, il primo, alla realizzazione dei fini generali dell'ente e all'organizzazione dei servizi e degli uffici, mentre al segretario generale apparteneva anche il compito di sovrintendere alla trattazione degli affari.

All'udienza del 5 ottobre 2012 il Procuratore generale si è riportato all'atto scritto e ha chiesto l'accoglimento dell'appello. Gli avvocati difensori degli appellati hanno argomentato e insistito per l'accoglimento dell'appello.

MOTIVI DELLA DECISIONE

In via preliminare va respinta la riproposta eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità di alcuno dei resistenti, dovendosi fare applicazione del principio, assolutamente pacifico in giurisprudenza, secondo il quale in tema di responsabilità indiretta la prescrizione decorre non già dall'epoca della condotta dannosa bensì dal momento dall'avvenuto risarcimento al terzo danneggiato.

Analogamente va respinta l'eccezione formulata dal resistente Vincenzo D'Anna di inammissibilità dell'appello per mancata specificazione dei motivi doglianza, a norma dell'art. 342 del c.p.c. Infatti con il gravame in trattazione si censura la sentenza impugnata per aver male applicato le disposizioni di legge in tema di ripartizione di competenze tra il sindaco o l'assessore di un ente locale e i dirigenti o gli uffici burocratici, dopo l'entrata in vigore della **legge 142 del 1990**, pervenendo all'assoluzione degli odierni resistenti sulla base – secondo l'appellante – di un'interpretazione del diritto.

Nel merito la Sezione ritiene vada confermata la gravata sentenza, ancorché con diversa motivazione.

Fondata in linea di principio è la censura rivolta dal procuratore generale appellante alla tesi dei primi giudici secondo cui le modifiche apportate dalla **legge 142 del 1990** all'ordinamento degli enti locali avrebbero in sostanza del tutto sottratto alla responsabilità del sindaco e degli assessori gli adempimenti relativi alle procedure di espropriazione per pubblica utilità, in quanto atti di gestione riservati ai dirigenti.

L'art. 36 comma 1 della **legge 142 del 1990** (con formula testualmente riprodotta nell'art. 50, comma 2 d. l.vo 18 agosto 2000, n. 267) dispone che il sindaco sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi (comma 1) e che sovrintende altresì alle funzioni regionali o statali attribuite o delegate al comune (comma 2).

La legge non specifica in che cosa esattamente si concreti il potere di sovrintendere del sindaco, ma è certo che le responsabilità connesse a tale potere possono essere differenti in rapporto alle situazioni concrete e alle

dimensioni ed all'assetto organizzativo del singolo ente locale nonché dipendere dalle eventuali specificazioni di poteri contenute nelle norme statutarie. Del resto è vero soltanto in linea di larga massima quanto affermato dalla difesa degli appellanti che il potere di soprintendere agli uffici comunali attribuito al sindaco riguardi soltanto l'organizzazione degli uffici stessi, non la trattazione dei singoli affari.

In giurisprudenza sono frequenti le affermazioni di responsabilità del sindaco anche in relazione a singoli atti di gestione specialmente per comuni di piccole dimensioni, laddove il numero esiguo e le modeste dimensioni economiche degli affari trattati, impongono certamente una maggiore attenzione del capo dell'Amministrazione in relazione ad atti amministrativi rilevanti, come quelli dei procedimenti espropriativi. .

Nel caso di specie deve tuttavia rilevarsi che all'epoca dei fatti il Comune di Santa Maria in Vico - siccome risulta dagli atti di causa - era dotato di un funzionario preposto all'ufficio tecnico comunale che tra i suoi compiti deve ritenersi avesse anche quello di curare le pratiche concernenti i procedimenti espropriativi, e presso il cui ufficio giaceva, secondo quanto dedotto dagli appellanti, il fascicolo relativo alla procedura per cui è causa. Tale funzionario, preposto proprio a quell'attività della quale il procuratore generale appellante rimprovera i sindaci e gli assessori convenuti di non essersi interessati, non è stato chiamato in giudizio. Inoltre nulla si rileva dall'atto di citazione, e dall'appello del procuratore generale, sul ruolo avuto nella vicenda in oggetto dal segretario comunale (di cui deve presumersi fosse dotato all'epoca dei fatti il Comune di S. Maria in Vico), figura alla quale le disposizioni del testo originario della **legge 142 del 1990** (in particolare, art. 92, comma3) attribuivano il potere di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinarne l'attività, curando l'attuazione dei provvedimenti: potere certamente più diretto di quello di assessori e sindaci e maggiormente rivolto alla trattazione degli affari specifici.

Sebbene appaiano condivisibili le considerazioni in punto di diritto del Procuratore generale appellante, circa la responsabilità, in linea di principio ed astratta, in capo a sindaci e assessori, gli elementi disponibili non consentono di trarre una rappresentazione dei fatti idonea ad evidenziare nella concreta fattispecie gli elementi della colpa grave in capo agli odierni appellati, specialmente se si tiene conto che questa andrebbe valutata,

come si è appena detto, in rapporto alle responsabilità che competevano al segretario comunale e al funzionario dell'ufficio tecnico.

Concorre in questo senso la circostanza che gli appellati sono stati in carica non per lunghi periodi, essendo alcuni cessati in epoca anteriore alla scadenza del termine del compimento della procedura espropriativa che il procuratore generale afferma si sarebbe compiuto il 20 dicembre 1993, allorché peraltro era già intervenuta la citazione del Comune dinanzi al giudice civile, mentre la costituzione dell'ente in tale processo sarebbe avvenuta (secondo quanto sostenuto dall'appellato Nuzzo) allorché era in carica il Commissario prefettizio.

E' appena il caso di aggiungere che le considerazioni in ordine all'assenza di colpa grave finora svolte valgono anche per il resistente Laudando, il solo tra gli appellati il cui rapporto di servizio si colloca in epoca anteriore alla **legge 142/1990**. Infatti per la qualificazione in termini di colpa grave del comportamento di un agente non è sufficiente la circostanza della competenza in astratto dell'attività che si assume omessa, ma la sua condotta va valutata in rapporto alla situazione concreta e alle attività che da lui potevano esigersi. Risulta che il Laudando si attivò per l'assunzione di un mutuo per il pagamento delle indennità, anche se poi mancò l'offerta formale delle indennità stessa ai proprietari, sicché appare condivisibile la valutazione della Sezione di prime cure, circa l'assenza di colpa grave in capo al Laudando.

In definitiva la Sezione ritiene che nella fattispecie manchino elementi per poter qualificare il comportamento degli appellati come caratterizzato da quella sprezzante trascuratezza nell'assolvimento dei doveri d'ufficio nella quale consiste la colpa grave, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte dei conti.

Si liquidano le spese legali di questo grado di giudizio, ad ogni effetto di legge, in euro 500,00 per ciascuno degli appellati costituiti (D'Anna, Papa, Nuzzo, Laudano e Telese).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, respinge l'appello.

Le spese legali del presente grado d'appello sono liquidate in euro 500,00 (cinquecento/00) per ciascun appellato costituito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 ottobre 2012.