

anno 5 numero 6 novembre dicembre 2011

ISSN 1971-999 X

Espropri *online*

L'espropriazione per pubblica utilità

notiziario bimestrale
di giurisprudenza



professionisti

pubblica amministrazione

03.09.2009, laddove si legge che “detto importo, per complessivi Euro 83.452,27, è stato saldato alla parte vittoriosa con mandato di pagamento nr. 5751, emesso in data 09.12.2004; per tale somma, che rappresenta un danno erariale per l’Ente territoriale, non risulta ad oggi ancora maturato il termine prescrizione dell’articolo 1, comma 2, della Legge 20/1994”. In altre parole, come correttamente messo in risalto dalle difese dei convenuti, l’efficacia interruttiva della prescrizione di cui all’intimazione notificata dalla Procura Regionale, non può estendersi in modo automatico a tutti i pagamenti disposti nel tempo dal Comune di A. a favore del titolare dei terreni espropriati, compresi quelli avvenuti nel 1997, in quanto la richiesta in questione appare parzialmente carente di uno degli elementi considerati essenziali dalla giurisprudenza assolutamente prevalente, ossia l’indicazione analitica dei fatti materiali dai quali è derivato il pregiudizio. Analoghe considerazioni si attagliano all’atto di costituzione in mora emesso dal competente Ufficio del Comune di A. e notificato agli odierni convenuti, in quanto la predetta intimazione appare del tutto analoga a quella adottata dall’Ufficio Requirente.»

RESPONSABILITÀ → AZIONE → PRESCRIZIONE → DECORRENZA → PAGAMENTO

Sintesi: Qualora, nell’ambito del cosiddetto danno indiretto, il pagamento della somma da parte dell’Ente pubblico a beneficio del privato, non sia successivo al passaggio in giudicato della Sentenza di condanna dell’Amministrazione, ma sia collocabile in epoca anteriore, l’esordio della prescrizione quinquennale, configurandosi in questo caso una tipica fattispecie a formazione progressiva, deve essere comunque individuato all’atto dell’effettiva erogazione degli importi liquidati dal Giudice competente.

Estratto: « Ma anche volendo prescindere dal richiamato assunto, già di per sé sufficiente per accogliere, almeno in parte, la censura attinente alla prescrizione dell’azione promossa da parte pubblica, la Sezione intende evidenziare che qualora nell’ambito del cosiddetto danno indiretto, come nell’ipotesi sottoposta alla cognizione del Collegio, il pagamento della somma da parte dell’Ente pubblico a beneficio del privato non sia successivo al passaggio in giudicato della Sentenza di condanna dell’Amministrazione, ma sia collocabile in epoca anteriore rispetto al momento in cui la pronuncia è divenuta definitiva, l’esordio della prescrizione quinquennale, configurandosi in questo caso una tipica fattispecie a formazione progressiva, deve essere comunque individuato all’atto dell’effettiva erogazione degli importi liquidati dal Giudice competente, poiché con il materiale esborso della somma a favore del privato il danno, in quel preciso istante, assume le caratteristiche di un pregiudizio patrimoniale sicuramente certo, sebbene eventualmente reversibile, concreto ed attuale (ex multis III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 38 del 2002, Sezione Giurisdizionale Trentino Alto Adige, Sentenza nr. 37 del 2007, Sezione Giurisdizionale Lombardia, Sentenza nr. 124 del 2011). Siffatta conclusione si pone in linea con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale ha precisato in numerose occasioni che il depauperamento dell’Ente pubblico che segna l’inizio della prescrizione coincide con il momento in cui avviene l’effettivo pagamento (ex multis Sezioni Riunite, Sentenze nr. 7/QM/2000 e nr. 5/QM/2007, II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 326 del 2008, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenza nr. 233 del 2008), considerato che in tale casistica l’evento pregiudizievole presenta quelle connotazioni in precedenza enunciate che consentono alla Procura Regionale l’esercizio dell’azione di responsabilità e, nel contempo, determinano

il decorso del termine di prescrizione fissato dal legislatore. Del resto, giova rammentare, quale ulteriore fattore idoneo a corroborare la precedente asserzione, che a seguito della Sentenza della Corte di Appello di Torino nr. 1180/95, il Comune di A., con delibera del Consiglio Comunale nr. 80 del 21.11.1996, provvedeva a riconoscere, a mente dell'articolo 37 del Decreto Legislativo nr. 77 del 1995, il debito fuori bilancio derivante dall'esecuzione della suddetta Sentenza, quantificato dapprima nell'importo di lire 1.524.624.948, poi rettificato in lire 1.814.539.644, più lire 44.658.298 di spese legali; il formale riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio dell'Ente civico, attraverso la rigorosa procedura contemplata nel prefato Decreto Legislativo, dimostra in modo evidente che gli importi dovuti al titolare dei terreni espropriati, in base alla specifica disciplina inerente al peculiare sistema di contabilità degli Enti locali, erano da considerarsi somme liquide ed esigibili ed integravano certamente la menzionata erosione del patrimonio del Comune, pur essendo connesso il descritto pagamento al carattere provvisoriamente esecutivo della pronuncia di condanna emessa dall'Autorità Giudiziaria ordinaria. A tal proposito, preme sottolineare che l'articolo 474 del Codice di Procedura Civile fissa il principio secondo il quale "l'esecuzione forzata non può avere luogo che in virtù di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile", tra cui la stessa disposizione annovera le Sentenze, i provvedimenti e gli altri atti ai quali la Legge attribuisce espressamente efficacia esecutiva. In definitiva, non può essere revocato in dubbio che l'esborso effettuato dal Comune di A. in forza di una pronuncia provvisoriamente esecutiva, sebbene antecedente al suo passaggio in giudicato, cristallizza un nocumento certo, concreto ed attuale, sottraendo, a seguito del formale riconoscimento del debito fuori bilancio, risorse finanziarie alla giuridica disponibilità dell'Amministrazione, con il corollario che dal quel momento inizia a decorrere la prescrizione quinquennale; alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche l'azione della Procura Regionale risulta prescritta relativamente al primo pagamento della somma di Euro 534.342,18, effettuato dall'Ente locale nel 1997, mentre si appalesa tempestiva in ordine al successivo pagamento dell'importo di Euro 83.452,27, atteso che lo stesso è stato eseguito in data 09.12.2004 e l'atto di costituzione in mora è stato notificato da parte pubblica ai convenuti nel mese di settembre 2009.»

RESPONSABILITÀ -> SOGGETTI -> SOGGETTI PASSIVI -> DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI -> SINDACO/PRESIDENTE DELLA PROVINCIA -> IN PIEMONTE

Sintesi: Nel regime di cui all'articolo 151 del T.U. delle Leggi comunali e provinciali, approvato con R.D. nr. 148 del 1915, ed articoli 96 e 106 del D.P.R. nr. 616 del 1977 e 71 della Legge Regionale del Piemonte nr. 56 del 1977, applicabili *ratione temporis*, il Sindaco era il responsabile esclusivo del buon andamento dei servizi resi dall'Amministrazione comunale e competente ad emanare direttamente i provvedimenti di esproprio per l'attuazione di opere di edilizia residenziale pubblica.

Estratto: « Passando al merito della controversia, una volta completata la disamina delle questioni pregiudiziali, la Sezione procederà alla disamina delle motivate argomentazioni di merito poste a fondamento dell'azione di responsabilità da parte dell'Ufficio Requirente, e delle correlate controdeduzioni formulate dai legali dei convenuti, distinguendo la posizione di ciascuno di essi. La Procura Regionale nell'atto di citazione ha contestato ai presunti responsabili del danno patrimoniale una condotta di tipo

omissivo, per non avere, rispettivamente, il citato P., Sindaco del Comune di A. dal 10.09.1985 al 18.12.1986, adottato l'atto conclusivo del procedimento di espropriazione nei confronti del titolare dei cespiti prima che spirasse il termine finale dell'occupazione d'urgenza e maturasse, di conseguenza, la fattispecie pretoria di accessione invertita, mentre il suddetto D., dirigente dell'Ufficio Urbanistico Edilizio del prefato Ente locale nel medesimo periodo, predisposto il decreto di esproprio sottoponendolo alla firma del primo cittadino prima della scadenza dell'occupazione d'urgenza. Per quanto concerne la posizione del convenuto P., l'Ufficio Requirente, dopo aver evidenziato che il termine ultimo per la conclusione del procedimento di espropriazione con l'adozione del relativo decreto era fissato il 19.12.1986, considerati i cinque anni ordinari a cui aggiungere quello di proroga "ope legis", ai sensi del richiamato articolo 1, comma 5 bis, del D.L. nr. 901 del 1984, convertito dalla Legge nr. 42 del 1985, a partire dall'immissione in possesso, datata 19.12.1980, ha precisato che l'ex Sindaco in parola ha rivestito tale ufficio proprio nei quindici mesi immediatamente precedenti alla scadenza dei predetti decreti nnrr. 7 e 8 del 1980. Ciò chiarito, il comportamento tenuto dal convenuto P. appare censurabile e connotato dal requisito soggettivo della colpa grave. Come validamente messo in risalto dalla Procura Regionale nell'atto introduttivo del giudizio, l'articolo 151 del T.U. delle Leggi comunali e provinciali, approvato con R.D. nr. 148 del 1915, in vigore all'epoca degli avvenimenti oggetto della presente controversia, riconosceva nel Sindaco il responsabile esclusivo del buon andamento dei servizi resi dall'Amministrazione comunale; nel caso specifico, peraltro, la competenza ad emanare direttamente i provvedimenti di esproprio per l'attuazione di opere di edilizia residenziale pubblica era intestata proprio al primo cittadino, a mente del combinato disposto degli articoli 96 e 106 del D.P.R. nr. 616 del 1977 e 71 della Legge Regionale del Piemonte nr. 56 del 1977. Al riguardo, giova sottolineare che nel sistema ordinamentale anteriore all'entrata in vigore della Legge nr. 142 del 1990 gravavano sul Sindaco, a tenore del chiaro disposto del citato articolo 151 del R.D. nr. 148 del 1915, i doveri conseguenti alla funzione di capo dell'Amministrazione comunale, compresi quelli di stimolo e di impulso sugli Assessori delegati e sui vari Uffici amministrativi del Comune; ne discende, quale immediato corollario, che il primo cittadino era chiamato a svolgere direttamente compiti di amministrazione attiva, dovendo sovrintendere all'attività di tutte le articolazioni interne dell'Ente civico. In effetti, soltanto con la Legge nr. 142 del 1990 il legislatore ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento giuridico la distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo, rimesse esclusivamente agli Organi di natura politica, e quelle amministrative e di gestione conferite alla dirigenza. Con tali premesse, è chiaro che sull'odierno convenuto P. ricadevano pregnanti doveri di natura cogente ed indifferibile, connessi alla necessità di assumere tempestivamente le opportune iniziative allo scopo di assicurare la conclusione del procedimento di esproprio nei termini stabiliti dalle disposizioni di settore; in tale contesto, peraltro, il suddetto quadro normativo chiamava il Sindaco dell'Ente beneficiario dell'espropriazione quale soggetto direttamente coinvolto nel procedimento amministrativo, in quanto titolare del potere di firma del relativo decreto di esproprio. Il nominato P., una volta assunta la carica di Sindaco in data 10.09.1985, avrebbe dovuto prendere cognizione sollecitamente, attraverso gli Assessori delegati, il Segretario comunale ed i vari responsabili degli Uffici e dei Servizi dell'Ente locale, delle più rilevanti procedure amministrative in corso di svolgimento ed ancora pendenti, ed avrebbe dovuto, con riferimento all'esproprio dei terreni di proprietà del citato C. L., attivarsi, in modo tempestivo e risolutivo, in funzione delle ampie competenze che il citato T.U. di cui al R.D. nr. 148 del 1915 gli assegnava, per l'adozione

del decreto di esproprio entro i termini fissati dalla Legge, vigilando in modo rigoroso sull'attività istruttoria delle articolazioni dell'Ente civico competenti in materia.»

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → SOGGETTI PASSIVI → DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI → SINDACO/PRESIDENTE DELLA PROVINCIA

Sintesi: Le deleghe conferite agli Assessori non esoneravano certo il Sindaco dall'assiduo esercizio dell'attività di controllo e di vigilanza nei confronti dell'operato degli stessi e dei competenti Uffici e Servizi dell'Ente, essendo il primo cittadino, nel periodo precedente alla riforma riveniente dalla Legge nr. 142 del 1990, capo dell'Amministrazione, principale Organo di amministrazione attiva e responsabile anche della relativa gestione.

Estratto: « Neppure l'ulteriore deduzione dei legali del convenuto sul medesimo versante si presenta persuasiva, poiché le deleghe conferite dal predetto P. agli Assessori non esoneravano certo il Sindaco dall'assiduo esercizio dell'attività di controllo e di vigilanza nei confronti dell'operato degli stessi e dei competenti Uffici e Servizi dell'Ente, sicuramente possibile per le dimensioni dell'apparato organizzativo, essendo il primo cittadino, nel periodo precedente alla riforma riveniente dalla Legge nr. 142 del 1990, capo dell'Amministrazione, principale Organo di amministrazione attiva e responsabile anche della relativa gestione.»

Sintesi: In ipotesi di danno conseguente alla mancata conclusione del procedimento, il comportamento omissivo ed inerte del Sindaco, il quale, in ragione delle proprie funzioni, aveva certamente la possibilità nell'arco del suo mandato (nel caso di specie durato circa quindici mesi), conoscendo o avendo dovuto comunque conoscere, utilizzando la normale diligenza, la pendenza del procedimento di esproprio dei fondi, di provvedere ed evitare la serie causale produttiva del danno contestato, denota la sussistenza del requisito soggettivo della colpa grave.

Estratto: « Il contegno passivo ed inerte del Sindaco P., il quale, in ragione delle proprie funzioni, aveva certamente la possibilità nell'arco del suo mandato durato circa quindici mesi, conoscendo o avendo dovuto comunque conoscere, utilizzando la normale diligenza, la pendenza del procedimento di esproprio dei fondi di proprietà del menzionato C., di prevedere ed evitare la serie causale produttiva del danno contestato dalla Procura Regionale, denota la sussistenza del requisito soggettivo della colpa grave. Non hanno pregio, al riguardo, le censure della difesa del convenuto, incentrate sul limitato periodo di svolgimento della carica di Sindaco, con riferimento al raggiungimento del limite temporale, scaduto il 19.12.1986, per l'emissione dell'atto ablatorio, considerato che lo stesso, una volta eletto, avrebbe potuto assumere sollecitamente tutte quelle iniziative, nell'ottica della sua posizione di garanzia, idonee a neutralizzare la fattispecie dannosa ed evitare le conseguenze pregiudizievoli per il patrimonio dell'Ente civico, essendo certamente edotto, come sopra precisato, o dovendolo essere, della pendenza del procedimento amministrativo inerente alla descritta occupazione d'urgenza dei fondi, con la necessità di adottare il relativo decreto di esproprio prima possibile e, in ogni caso, entro e non oltre il termine stabilito dal legislatore.»

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → SOGGETTI PASSIVI → DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI → FUNZIONARI → RESPONSABILE UFFICIO TECNICO

Sintesi: Il dirigente dell'Ufficio Urbanistico Edilizio comunale, articolazione dell'Ente civico competente allo svolgimento dell'istruttoria sugli espropri per l'attuazione dei piani urbanistici, risponde dei danni conseguenti alla mancata conclusione del procedimento, qualora, durante un arco temporale sicuramente significativo, non abbia posto in essere alcun atto prodromico, preparatorio o strumentale alla tempestiva conclusione del procedimento amministrativo.

Estratto: « Venendo alla disamina della figura del convenuto D., il Collegio ravvisa anche nel comportamento del funzionario in parola il requisito soggettivo della colpa grave, essendo stata caratterizzata la condotta del medesimo da ingiustificata ed inescusabile inerzia protrattasi per diversi mesi. Il citato dipendente del Comune di A. ricopriva nel periodo in questione la carica di dirigente dell'Ufficio Urbanistico Edilizio comunale, articolazione dell'Ente civico competente allo svolgimento dell'istruttoria sugli espropri per l'attuazione dei piani urbanistici. In tale ottica, la Sezione condivide le argomentazioni dedotte dall'Ufficio Requirente nell'atto di citazione, nel senso che al nominato D., in virtù della sua posizione apicale nell'ambito dell'unità organizzativa dell'Ente locale competente all'esecuzione dell'istruttoria relativa al suddetto procedimento, spettava il compito di vigilare, con la dovuta diligenza, sul tempestivo perfezionamento degli atti propedeutici all'esproprio e sull'emissione del provvedimento finale, curando che, una volta avviati i lavori, la procedura si concludesse entro la scadenza dei decreti di occupazione individuata dalla Legge; e se la funzione dei dirigenti del Comune, anteriormente all'entrata in vigore della predetta Legge nr. 142 del 1990, consisteva nel proporre agli Organi politici di vertice dell'Ente locale l'adozione degli atti del procedimento espropriativo, con rilevanza esterna, il convenuto, nella sua veste di responsabile dell'Ufficio che doveva seguire il procedimento di espropriazione, avrebbe dovuto compiere la necessaria attività di impulso presso il Sindaco in carica, sottoponendogli alla firma gli atti espropriativi di sua competenza entro i termini di Legge, prima, cioè, che venisse in scadenza il termine finale dell'occupazione d'urgenza e maturasse, in questo modo, la fattispecie di origine pretoria dell'accessione invertita. A fronte di siffatto obbligo, non risultano atti o determinazioni adottati dal menzionato D., né con valenza interna, né esterna, che abbiano nel periodo precedente alla scadenza del termine dell'occupazione d'urgenza, istruito, disposto, comunicato, richiamato l'attenzione o altrimenti sollecitato il perfezionamento della procedura amministrativa in argomento, nella prospettiva della necessaria emissione del provvedimento finale di esproprio; in altre parole, il suddetto convenuto, in funzione delle proprie prerogative di dirigente responsabile del settore interessato, avrebbe dovuto in ogni caso vigilare in modo scrupoloso, nell'ambito delle sue specifiche competenze, sulle varie fasi dell'iter finalizzato alla definizione nei termini fissati dalla Legge del procedimento di esproprio, mediante l'adozione del relativo decreto ablatorio. L'inerzia dimostrata dal prefato funzionario, che non ha posto in essere, durante un arco temporale sicuramente significativo, alcun atto prodromico, preparatorio o strumentale alla tempestiva conclusione del procedimento amministrativo in rassegna, connotato da notevole rilevanza nel settore urbanistico dell'Ente civico, in presenza di un chiaro obbligo giuridico che incombeva sul Comune e che, non potendo essere legittimamente differito, esponeva ad un sicuro nocumento patrimoniale l'Ente locale, qualifica la condotta

omissiva dello stesso come gravemente colposa. In merito al predetto assunto, segnano il passo le censure sollevate dai legali del nominato D. nella memoria difensiva, tenuto conto, da una parte, che il convenuto, in qualità di funzionario apicale, avrebbe dovuto verificare e controllare periodicamente, presso gli eventuali collaboratori assegnatari delle singole pratiche inquadrati nei competenti Uffici del Comune, l'andamento delle procedure ed il rispetto tassativo delle scadenze di Legge, chiedendo conto ai medesimi con una ragionevole frequenza degli adempimenti da essi esperiti in ciascun procedimento e dell'esito delle attività compiute, dall'altra, che i pareri resi dai consulenti esterni del Comune hanno la finalità di illuminare ed orientare le scelte dell'Ente ma non possono certamente sostituire o condizionare le competenze gestionali degli organi di amministrazione attiva, tanto più nel caso specifico, dove il presunto responsabile del documento, in qualità di dirigente dell'Ufficio Urbanistico Edilizio comunale, aveva soltanto compiti preparatori volti alla predisposizione degli atti di esproprio da sottoporre alla firma del Sindaco, intestatario diretto della relativa competenza.»

RESPONSABILITÀ → CONDIZIONI

Sintesi: I principi contemplati dagli articoli 40 e 41 del Codice Penale non possono essere ritenuti fondanti per la determinazione del contributo causale in ambito civilistico, con riferimento alle condotte omissive, atteso che non vi è coincidenza tra il nesso eziologico in sede penale e quello in sede civile; nel campo civilistico la causalità giuridica risponde alla logica della preponderanza dell'evidenza causale, ossia della regola del più probabile che non e, quindi, obbedisce a criteri di maggiore flessibilità rispetto al settore penale.

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → SOGGETTI PASSIVI → DISTINZIONE TRA POLITICI E TECNICI → FUNZIONARI → RESPONSABILE UFFICIO TECNICO

Sintesi: Nella condotta del Dirigente dell'Ufficio Urbanistico Edilizio comunale, articolazione dell'Ente civico competente allo svolgimento dell'istruttoria sugli espropri per l'attuazione dei piani urbanistici, che abbia l'omesso esercizio della necessaria attività di impulso sotto il profilo istruttorio e preparatorio in ordine alla quale sussiste un suo obbligo a provvedere, è ravvisabile, sulla base di un giudizio prognostico postumo, la sussistenza del nesso della causalità richiesto ai fini della sussistenza della responsabilità in ipotesi di danno conseguente a mancata conclusione del procedimento.

Estratto: « Pacifica la sussistenza e l'entità del pregiudizio patrimoniale sopportato dal Comune di A., costituendo la Sentenza di condanna del Giudice ordinario un mero presupposto oggettivo dell'azione promossa da parte pubblica e, nel contempo, un elemento probatorio inequivocabile dell'ipotesi di danno indiretto, la Sezione deve soffermarsi, infine, sulla fisionomia del nesso causale intercorrente tra la condotta dei due convenuti e l'evento esiziale, in quanto entrambe le difese dei presunti responsabili hanno formulato molteplici doglianze che si riferiscono, direttamente o indirettamente, all'elemento strutturale in parola dell'illecito amministrativo. Su tale crinale, il Collegio osserva, in via preliminare, che mentre il nominato P. ha omesso di attivarsi per l'adozione di un provvedimento demandato dal quadro giuridico alla sua esclusiva e diretta competenza, conoscendo o dovendo conoscere, con l'ordinaria diligenza, i termini attinenti alla conclusione del procedimento espropriativo concernente i fondi intestati al menzionato C. L., per il citato D., nei confronti del quale la contestazione riguarda

L'omesso esercizio della necessaria attività di impulso sotto il profilo istruttorio e preparatorio, occorre verificare la rilevanza del suo comportamento attraverso il cosiddetto giudizio prognostico postumo. In tale prospettiva, cade opportuno rammentare il recente indirizzo della Suprema Corte (ex multis Corte di Cassazione, III Sezione Civile, Sentenze nr. 21619 del 2007 e nr. 10285 del 2009) secondo cui i principi contemplati dagli articoli 40 e 41 del Codice Penale non possono essere ritenuti fondanti per la determinazione del contributo causale in ambito civilistico, con riferimento alle condotte omissive, atteso che non vi è coincidenza tra il nesso eziologico in sede penale e quello in sede civile; in dettaglio, la Corte di legittimità ha chiarito che nel campo civilistico la causalità giuridica risponde alla logica della preponderanza dell'evidenza causale, ossia della regola del più probabile che non e, quindi, obbedisce a criteri di maggiore flessibilità rispetto al settore penale. Siffatto orientamento è stato avvalorato anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella pronuncia nr. 581 del 2008. Muovendo da tale asserzione, il Collegio deve effettuare una valutazione di prognosi postuma individuando, in primo luogo, l'obbligo specifico o generico violato dal comportamento del nominato D., per poi delibare successivamente, in funzione del predetto parametro del più probabile che non, l'idoneità della condotta ragionevolmente richiesta dalla fattispecie concreta, ma non tenuta, a prevenire ed evitare l'evento di danno qualora la medesima fosse stata effettivamente posta in essere secondo lo schema che si presentava, con giudizio "ex ante", come l'iter più appropriato ed adatto al caso specifico. Con riferimento al primo passaggio, appare evidente che l'omissione di una certa condotta rileva, quale condizione determinativa del processo causale dell'evento esiziale, solo quando si tratti di un comportamento imposto da una norma o da una prescrizione specifica, ovvero in relazione al configurarsi nella posizione del soggetto cui si addebita l'omissione di una funzione di garanzia, siccome implicante l'esistenza a suo carico di particolari obblighi di prevenzione dell'evento poi verificatosi e, quindi, di un generico dovere di intervento in ragione dell'esigenza di impedire quell'evento determinato; in quest'ultima ipotesi la condotta integra l'omissione cosiddetta generica, mentre in quella precedente si staglia la tipologia di omissione definita specifica. Il giudizio relativo alla sussistenza del nesso causale, di conseguenza, non può limitarsi alla mera valutazione della materialità fattuale, bensì postula necessariamente la preventiva individuazione dell'obbligo specifico o generico di tenere il comportamento omesso in capo al soggetto. L'individuazione di tale obbligo si connota, quindi, come preliminare per l'apprezzamento di una condotta omissiva sul piano della causalità, nel senso che, se prima non viene identificato, in relazione al comportamento che non risulti tenuto, il dovere generico o specifico che lo imponeva, non è poi possibile procedere alla disamina dell'omissione del comportamento sul versante del nesso causale. Ciò premesso, la condotta omissiva del convenuto ha violato, ad avviso della Sezione, sia un obbligo specifico che un obbligo generico: quanto al primo aspetto, il citato D., nella veste di dirigente dell'Ufficio Urbanistica Edilizia del Comune di A., è venuto meno senza giustificato motivo ai propri doveri di servizio derivanti dal complesso delle competenze tipiche assegnate alla prefata articolazione interna dell'Ente locale, ponendosi apertamente in contrasto con i canoni di correttezza e leale collaborazione, anche nell'ottica delle disposizioni di cui agli articoli 1175 e 1375 del Codice Civile, atteso che il rapporto intercorrente tra il dipendente e l'Amministrazione di appartenenza ha un fondamento di natura prevalentemente contrattuale. Relativamente al secondo profilo, il comportamento contestato dalla Procura Regionale al presunto responsabile ha determinato, con riferimento al postulato del buon andamento dell'azione

amministrativa consacrato dall'articolo 97 della Costituzione, una lesione dei principi generali di diligenza e prudenza, che si sostanziano nello sforzo e nell'impegno adeguati in relazione alla situazione contingente per mettere gli altri Organi decisionali dell'Ente nelle condizioni di agire per la salvaguardia dell'interesse pubblico, considerato che il convenuto avrebbe dovuto sollecitamente predisporre gli atti del procedimento espropriativo e sottoporli all'attenzione del Sindaco, titolare del potere di adottare il provvedimento finale di carattere ablatorio, con congruo anticipo rispetto alla scadenza dei termini fissati dalla Legge. Eloquente in tale direzione, oltre al canone esplicitato dall'articolo 1176, comma 2, del Codice Civile, si appalesa la preclara formulazione della disposizione contemplata dall'articolo 13 del D.P.R. nr. 3 del 1957, secondo la quale l'impiegato deve prestare la sua opera "curando, in conformità delle Leggi, con diligenza e nel miglior modo, l'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene". Una volta individuati gli obblighi violati dalla condotta omissiva del convenuto, occorre proiettare il comportamento non tenuto dal presunto responsabile sul versante del nesso causale, al fine di verificare se, laddove il contegno richiesto fosse stato adottato, l'evento di danno sarebbe stato ragionevolmente evitato. Applicando la regola del più probabile che non, tracciata dall'orientamento della Corte di Cassazione, il Collegio ritiene che qualora fosse stata tempestivamente assunta, da parte del predetto funzionario, una condotta attiva nei termini sopra delineati, il pregiudizio sarebbe stato certamente scongiurato, poiché la semplice redazione degli atti preparatori nell'ambito della prevista istruttoria e la presentazione dei medesimi al Sindaco avrebbe indotto quest'ultimo ad esercitare senza indugio il potere che la Legge gli riconosceva in via diretta, tenendo conto, peraltro, che il decreto di esproprio per i suoli oggetto dei decreti sindacali nnrr. 7 e 8 del 1980, è stato adottato il 10.02.1987, neanche due mesi dopo la scadenza del termine di sei anni maturata in data 19.12.1986.»

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → ATTENUANTI ED ESIMENTI

Sintesi: In ipotesi di danno conseguente alla mancata conclusione del procedimento, pur raggiunta la prova in ordine alla sussistenza del nesso causale, tuttavia la condotta omissiva dei soggetti responsabili (Sindaco e funzionario), non può essere ritenuta come la causa unica ed esclusiva dell'evento di danno, qualora nella fattispecie concorrano altri fattori incidenti sul nesso eziologico correlato al descritto pregiudizio.

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → APPORTO CAUSALE → FILIERA DEI RESPONSABILI

Sintesi: Le procedure espropriative, realizzando una compressione eccezionale del diritto soggettivo del privato, devono essere concluse nel più breve tempo possibile, senza giungere a ridosso dello spirare dei termini individuati di volta in volta dal legislatore; è pertanto iniquo addebitare l'intero nocumento conseguente alla mancata conclusione del procedimento ai soggetti che hanno materialmente posto in essere l'ultimo comportamento in ordine di tempo della variegata catena causale che ha generato l'evento dannoso.

Estratto: « Raggiunta la prova in ordine alla sussistenza del nesso causale, questi Giudici reputano, tuttavia, che la condotta omissiva dei due convenuti non possa essere ritenuta come la causa unica ed esclusiva dell'evento di danno, trattandosi di vicenda a causalità

complessa; ricorrono, infatti, nella presente fattispecie altri fattori che hanno certamente inciso sul nesso eziologico correlato al descritto pregiudizio, tra cui meritano di essere evidenziati l'articolato assetto interno delle competenze nell'ambito dell'Ente civico, la mancata escussione delle Cooperative costruttrici a causa dell'insolubilità delle stesse imprese o della loro successiva estinzione come persone giuridiche ed il comportamento tenuto dagli altri amministratori del Comune, diversi dal convenuto P., che si sono avvicendati nell'arco temporale compreso tra l'immissione in possesso dei beni e la scadenza del termine per l'adozione del decreto di esproprio. Quest'ultimo rilievo, a parere del Collegio, non appare secondario, in quanto l'esclusione del requisito soggettivo della colpa grave in capo ai predetti amministratori non intacca minimamente, sul versante del prefato nesso, il loro preciso contributo causale rispetto all'evento di danno, sia perché la giurisprudenza assolutamente prevalente, diffusamente richiamata dalle difese dei convenuti, ha messo in luce il principio secondo cui le procedure espropriative, realizzando una compressione eccezionale del diritto soggettivo del privato, devono essere concluse nel più breve tempo possibile, senza giungere a ridosso dello spirare dei termini individuati di volta in volta dal legislatore, sia perché la proroga di un anno, rispetto ai cinque anni ordinari, che ha determinato, di riflesso, il pieno coinvolgimento del Sindaco P., non poteva evidentemente essere prefigurata "ex ante" dai precedenti amministratori del Comune. D'altra parte, risulterebbe oltremodo iniquo addebitare l'intero nocumento ai due soggetti che hanno materialmente posto in essere l'ultimo comportamento in ordine di tempo della variegata catena causale che ha generato l'evento dannoso, sul rilievo che il pregiudizio trova il suo antecedente anche in altri fattori relativi al fenomeno causale, sia di natura oggettiva che personale. Per quanto sopra esposto, la Sezione valuta con giudizio equitativo, ai sensi dell'articolo 1226 del Codice Civile, che la quota del nesso eziologico imputabile agli odierni convenuti sia pari al 70% del nocumento: ne deriva che il danno imputabile ai nominati P. e D., considerata la circostanza del parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione dell'azione, è pari ad Euro 58.416,58, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giustizia.»

RESPONSABILITÀ → SOGGETTI → ATTENUANTI ED ESIMENTI → ECCESSIVA DURATA DEL GIUDIZIO

Sintesi: In ipotesi di danno conseguente alla mancata conclusione del procedimento, i comportamenti inattivi dei soggetti di cui è accertata la responsabilità applicando il principio della "condicio sine qua non" temperato da quello di causalità adeguata, integrano gli unici fatti senza i quali non si sarebbe certamente verificata la fattispecie illecita da cui è scaturito l'esborso sostenuto dall'Ente civico, mentre l'importo della condanna dell'Ente in sede civile, comprensiva degli accessori e delle spese di lite, identifica un mero presupposto oggettivo del danno indiretto; infondate pertanto la pretesa di considerare la lentezza del contenzioso dinanzi al Giudice ordinario e di dedurre gli accessori e le spese di lite versati dal Comune.

Estratto: « Rimanendo sul medesimo piano relativo al contributo causale dei convenuti nella presente controversia, le altre deduzioni della difesa del citato P., fondate sull'esigenza di considerare la lentezza del contenzioso dinanzi al Giudice ordinario e di dedurre gli accessori e le spese di lite versati dal Comune di A., i quali, secondo i legali, non sarebbero causalmente derivati dalla condotta omissiva del proprio assistito, devono

essere disattese, in quanto, come correttamente evidenziato dall'Ufficio Requirente, che ha richiamato copiosa giurisprudenza al riguardo, i comportamenti inattivi dei due convenuti, applicando il principio della "condicio sine qua non" temperato da quello di causalità adeguata, entrambi di matrice penalistica, integrano gli unici fatti della complessa vicenda senza i quali non si sarebbe certamente verificata la fattispecie illecita da cui è scaturito l'esborso sostenuto dall'Ente civico, secondo il noto criterio della resistenza e della sufficienza, mentre l'importo della condanna dell'Ente in sede civile, comprensiva degli accessori e delle spese di lite, come in precedenza chiarito, identifica un mero presupposto oggettivo del danno indiretto.»

TUTTI GLI ENTI CHE HANNO CONCORSO ALL'IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE DEL FONDO RISPONDONO DEL DANNO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE n.18543 del 09/09/2011

Relatore: Pietro Campanile - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

SOGGETTI -> SOGGETTI ATTIVI -> DELEGA -> CONCESSIONE TRASLATIVA

Sintesi: In ipotesi di concessione traslativa ex L. n. 219 del 1981, con particolare riferimento agli artt. 80, 81 e 84, il concessionario assume anche la qualità di soggetto attivo del rapporto espropriativo con conseguente legittimazione passiva esclusiva rispetto a tutte le obbligazioni indennitarie e risarcitorie che ad esso si ricollegano; ciò presuppone il trasferimento dei poteri ablativi al concessionario.

SOGGETTI -> SOGGETTI ATTIVI -> DELEGA -> RESPONSABILITÀ

Sintesi: Siccome nello schema dell'occupazione espropriativa l'illecito si perfeziona con effetto estintivo della proprietà privata al momento della radicale ed irreversibile trasformazione del fondo, se avvenuta in periodo di occupazione illegittima, tutta l'attività svolta nel corso dell'occupazione da chiunque esplicata per definizione illecita, che ha contribuito a provocarla, rende l'autore o gli autori responsabili del relativo risarcimento ai sensi degli artt. 2043 e 2055 c.c.

Sintesi: In ipotesi di irreversibile trasformazione del bene, la responsabilità del risarcimento relativo, grava sia sull'ente che ha consumato l'illecita apprensione in danno del proprietario, sia su quello che ha posto in essere il mutamento del suo regime di appartenenza dell'immobile; a ciascuno di detti enti non è consentito invocare la non imputabilità in ordine alla mancata o ritardata pronuncia del decreto ablativo, anche quando sia dipesa da omissione o inerzia di altra amministrazione.

Estratto: « La Corte di appello, nell'affermare l'esclusiva responsabilità del Consorzio, ha richiamato il principio di carattere generale che presuppone il trasferimento dei poteri