

REPUBBLICA ITALIANA

In nome

del popolo italiano

la

Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

composta dai magistrati:

dott. Ivan De Musso	Presidente
dott. Agostino Basta	Consigliere
dott. Franco Mencarelli	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 69942/R del registro di segreteria, instaurato ad istanza del Procuratore regionale nei confronti di DI FAZIO Tiziana e ROMAGNA Claudia, assistite e rappresentate dall'avv. Giacomo Mignano ed elettivamente domiciliate in Roma, via degli Scipioni n. 115, presso lo studio dell'avv. Paolo De Persis.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 15 luglio 2010, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Ernestina Barbone, il Consigliere relatore dott. Franco Mencarelli ed il Pubblico Ministero nella persona del V.P. generale dott. Ugo Montella.

Visto l'atto di citazione in data 12 dicembre 2009.

Visti gli altri atti della causa.

FATTO

A seguito di informative erariali promananti dall'Autorità giudiziaria (Tribunale di Latina – Sez. dist. di Terracina), rispettivamente in data 18 dicembre 2006 e 22 febbraio 2008, e dei successivi accertamenti delegati alla Polizia Giudiziaria (Comando Carabinieri Lazio – Stazione di Monte San Biagio (LT) e Guardia di Finanza di Fondi), è emerso che il comune di Monte San Biagio (LT), a far data dal 1° luglio 2004, nelle persone dei dirigenti responsabili dell'Ufficio urbanistica, non ha assolto funzioni sue proprie omettendo di applicare sull'area demaniale occupata da Bianchi Innocenzo il relativo canone di natura enfiteutica: canone da riscuotere obbligatoriamente pur in presenza di un'istanza di alienazione in corso da parte dell'enfiteuta. La vicenda si riconnette ad una pronuncia emessa dal Tribunale di Latina – Sez. dist. di Terracina – in data 15 febbraio 2006 con cui si è avuta una prima definizione di una causa civile tra Bianchi Giuseppe e Bianchi Innocenzo, scaturita da una richiesta di ripristino della viabilità di uno stradello demaniale in cui erano stati apposti, abusivamente, due cancelli che limitavano il transito. In particolare, il primo agiva in giudizio lamentando la chiusura del predetto stradello demaniale sul quale godeva del possesso di una servitù di passaggio. Il Giudice ha accolto il ricorso ordinando al secondo di eliminare i cancelli apposti lungo la strada e in difetto, autorizzando, sin da quel momento, l'esecuzione della rimozione ad opera del competente Ufficio tecnico comunale.

In ordine a tale rimozione seguivano varie vicende, amministrative e giudiziarie, all'esito delle quali emergeva – per quanto ne occupa l'atto di citazione – che ci si trovava davanti ad un fondo demaniale per il quale non sono stati versati i canoni di natura enfiteutica, così come disposto dall'art. 10 della legge n. 1766 del 1927.

In particolare il terreno in questione – con annesso fabbricato distinto in catasto al foglio 19, particelle 345 e 561 per mq 4.876 – è stato identificato come appartenente al demanio collettivo del Comune di Monte San Biagio, come ribadito nella delibera del Consiglio comunale n. 86 del 19 dicembre 2006. Al riguardo la Procura regionale fa presente che con determinazione n. 622 del 6 giugno 2000 del Dipartimento sistema agricolo e mondo rurale della Regione Lazio si procedette alla nomina – nella persona del geom. Romolo Campagna di un perito demaniale per la individuazione del valore delle terre di demanio collettivo edificate senza titolo nel comune di Monte San Biagio. Operazioni in relazione a cui il perito demaniale depositava la perizia di stima anche con riferimento alle domande presentate dal proprietario dell'immobile costruito senza titolo sul terreno sopra richiamato, Bianchi Innocenzo, per ottenere l'alienazione del terreno medesimo, sul quale peraltro non aveva mai corrisposto alcun tipo di

canone. A tal fine il valore del terreno era quantificato in euro 8.989,71 e il Bianchi versava a beneficio del Comune l'importo di euro 5.393,83 con decurtazione del 40% del valore di stima; senza che tuttavia si sia arrivati all'alienazione.

Deduce la Procura regionale che le due convenute – in una agli altri tecnici, pure convenuti (Sabellico Franco, Capozzolo Enza e Scudieri Aldo), ma i quali hanno proceduto all'accettazione dell'addebito avanzato per gli stessi fatti – succedutesi alla guida dell'Ufficio urbanistico del Comune avrebbero omesso di assumere gli atti amministrativi necessari per consentire a quest'ultimo di incamerare dette provvidenze, conseguenti alla dedotta occupazione.

Nello specifico viene contestato agli architetti ROMAGNA e DI FAZIO di non aver provveduto a quantificare nei periodi, intercorrenti dal 22 maggio 2006 al 14 marzo 2008 e dal 31 marzo 2008 al 30 giugno 2009, in cui hanno retto il richiamato Ufficio, gli importi dovuti per dette occupazioni e di non avere, conseguentemente, assunto tutte le ulteriori iniziative atte ad incamerare i medesimi.

Secondo l'atto di citazione, per quanto attiene la riscossione di canoni di natura enfiteutica e il mancato pagamento del canone di occupazione, l'art. 52 del decreto legislativo n. 446/97 impone, tra l'altro, ai Comuni di procedere alla riscossione, volontaria o coattiva, dei canoni di natura enfiteutica. Gli usi civici rientrano nella proprietà pubblica: il demanio civico (da non confondere con il patrimonio o demanio comunale) comprende tutti di "beni civici" e quindi gli usi civici gravanti su terreni privati.

Gli usi civici sono imprescrittibili per cui il mancato pagamento del canone protrattosi per un lungo periodo (nel caso specifico ventennale) non comporta l'usucapione a favore dell'enfiteuta, ma solo la prescrizione quinquennale del debito per le annualità scadute. Ne segue che l'Amministrazione comunale deve necessariamente esigere la corresponsione di una indennità risarcitoria per occupazione indebita nei confronti degli occupanti dei terreni demaniali di uso civico.

All'inizio degli accertamenti è stata inoltrata dalla Polizia giudiziaria delegata alle indagini una specifica richiesta al dirigente dell'Ufficio urbanistica e territoriale del Comune di Monte San Biagio al fine di conoscere ogni rapporto intercorso negli anni o in essere con il sig. Bianchi e di produrre copia della relativa documentazione.

In riscontro venivano peraltro forniti soltanto alcuni atti riguardanti la vicenda della costruzione abusiva dello stradello e della collocazione sempre abusiva di due cancelli. Ma non venivano, tra l'altro, forniti i dati e le notizie richieste circa eventuali somme corrisposte nel tempo dal Bianchi a favore dell'Amministrazione comunale per il risarcimento di danni e/o l'indebito arricchimento da occupazione abusiva del terreno demaniale. L'asserzione trovava conferma nelle dichiarazioni prodotte dall'arch. DI FAZIO l'11 giugno 2009. In concreto, il Comune di Monte San Biagio non ha mai proceduto all'affrancazione del terreno del demanio collettivo distinto presso l'UTE di Latina al foglio 19, particelle 345 e 561 per mq. 4.876,00 in uso allo stesso Bianchi. Tale diritto, presume la Procura regionale, andava esercitato a tutela dell'intera comunità che vede sancito a carico degli occupanti di un'area demaniale ad uso civico l'obbligo di pagare una somma annua a titolo di ristoro, in attesa, anche, dell'esperimento delle eventuali procedure che possono portare al definitivo superamento del vincolo per il terreno in oggetto attraverso gli opportuni atti di legittimazione o di alienazione. L'utilizzazione del terreno gravato da uso civico sulla cui superficie è stato edificato un immobile ad uso prima abitazione, condonato, ha conseguentemente comportato la perdita della destinazione funzionale dell'area demaniale. La condotta omissiva del Comune ha agevolato l'azione reiterante dell'occupante nel non assolvere al pagamento del diritto di enfiteusi sul terreno; comportamento non ascrivibile all'occupante per la mancanza di volontà di sottrarsi all'onere ma derivante dalle lacunose iniziative dell'Amministrazione comunale che non ha mai garantito la legalità del rapporto giuridico. Atteggiamento d'inerzia tenuto anche nell'attesa di stipulazione del contratto di cessione dei terreni. In effetti, il Bianchi Innocenzo aveva presentato in data 5 maggio 1986, 29 maggio 2001 e 14 giugno 2006 all'Ente istanze per l'alienazione dei terreni sui quali insiste il fabbricato allora abusivamente realizzato e poi condonato. Ad oggi, pur pagando il predetto importo deliberato per conseguire la proprietà, non ha – come già evidenziato – ottenuto alcun fattibile riscontro. E' dunque ravvisabile – ad avviso della Procura – nella fattispecie in esame uno stato di abusivismo e di illegalità tali da non consentire dapprima neanche l'autorizzazione comunale per l'installazione e l'interramento delle tubature del gas. L'installazione dell'utenza gas è poi avvenuta successivamente al versamento del prezzo deliberato con il provvedimento del Consiglio comunale n. 85 del 19 dicembre 2006. Stante l'obbligatorietà per gli amministratori dei Comuni a riscuotere i canoni di natura enfiteutica di cui alla legge n. 1766 del 1927 non concedendosi loro la facoltà di rinunciare alla loro riscossione, si imponeva e si impone tuttora la richiesta di un canone enfiteutico pur in presenza di una istanza di alienazione in corso. Infatti, l'eventuale traslazione della proprietà dei terreni non giustificerebbe l'inerzia del Comune che avrebbe dovuto, anche in assenza di una perizia di stima, imporre all'occupante il pagamento di un'indennità annua come ristoro per la collettività per il bene sottratto od, in subordine, la concessione del diritto di superficie.

In ragione dell'inerzia del Comune e dell'impossibilità di determinare il valore catastale del terreno perché non iscritto, nell'atto di citazione sono stati estrapolati dalla perizia di stima effettuata per conto della Regione Lazio dal geom. Campagna i dati per determinare il canone annuo che il Comune avrebbe dovuto esigere negli anni dai Bianchi.

L'indennità annua per occupazione indebita è stata così quantificata in euro 449,49. Quanto alla responsabilità del danno così determinatosi, nell'atto di citazione si fa presente che l'art. 27 del DPR n. 380 del 2001 attribuisce al dirigente dell'Urbanistica la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale anche alla luce delle modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'Ente. Nello specifico, il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi del comune di Monte San Biagio prevede che "i dirigenti svolgono le funzioni loro attribuite con autonomia, responsabilità professionale ed organizzativa". Attribuzioni sancite dall'art. 107 del decreto legislativo n. 267 del 2000 che recita testualmente: al comma 1 "la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo"; al comma 3 "sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto e dai regolamenti dell'ente, indicando al punto g): tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza e di irrogazione delle sanzioni amministrative previste dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale"; al comma 6 "i dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione".

Secondo l'atto di citazione alla luce della normativa sussiste dunque l'obbligo del Sindaco – ovvero del dirigente preposto, in aderenza al principio di separazione delle responsabilità di indirizzo politico-amministrativo da quelle gestionali – di esercitare la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, adottando i necessari provvedimenti anche repressivi.

Dopo il DPR n. 380 del 2001, recante il cosiddetto Testo Unico dell'edilizia, il potere in questione è stato trasferito dal Sindaco ai dirigenti o, comunque, ai responsabili del competente Ufficio comunale: in tal senso l'art. 27, comma 1, del predetto DPR dispone infatti che costoro esercitano la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale.

Pertanto il Comune di Monte San Biagio ha omesso, nella persona dei dirigenti responsabili, a far data dal 1° luglio 2004, di applicare sull'area demaniale occupata da Bianchi Innocenzo il canone di natura enfiteutica.

E che gli incarichi rivestiti dai convenuti abbiano avuto breve o limitata durata non ha, ad avviso della Procura regionale, rilievo. Infatti la quantificazione del pregiudizio è stata rapportata al relativo periodo di riferimento dell'esercizio dell'incarico di preposizione all'Ufficio urbanistico per ciascun intimato: ing. Enrico Franco Sabellico, arch. Enza Capozzolo, dott. Aldo Scudieri – i quali tutti hanno accettato l'addebito, rispettivamente di euro 150,00, 300,00 e 100,00 a seguito della determina del Presidente di questa Sezione in data 11 febbraio 2010 – nonché le due convenute Tiziana DI FAZIO e Claudia ROMAGNA per cui nell'atto di citazione si individua nell'apposita tabella un danno erariale rispettivamente di euro 374,59 e di euro 573,80, rivalutati in euro 561,88 e euro 860,82.

In particolare, la pretesa incompetenza dell'Ufficio urbanistico non trova alcun riscontro in atti: ciò soprattutto per quanto attiene l'affermazione della insussistenza nella materia *de quo* di atti di indirizzo politico-amministrativo; né riveste importanza la data di insorgenza del contenzioso.

Il fatto è che l'organo gestionale non può rimanere inerte, invocando le presunte omissioni dell'organo politico; né è accettabile il richiamo alla non intervenuta prescrizione della pretesa creditoria, restando il danno rilevante ai fini dell'azione di responsabilità certo, attuale ed effettivo, anche se non definitivo.

Conseguentemente le convenute sono state citate a comparire nell'odierna udienza per ivi sentirsi condannare per la quota di spettanza del pregiudizio patrimoniale subito dal Comune di Monte San Biagio della somma complessiva di euro 2.247,44, risultante dalla somma di euro 224,76 per il periodo dal 1° gennaio 2009 al 30 giugno 2009 e di euro 1.797,96 per il periodo dal 1° luglio 2004 al 31 dicembre 2008, e più precisamente ROMAGNA Claudia alla somma di euro 860,82 per il periodo in cui ha rivestito la carica di responsabile del settore urbanistica (dal 22 maggio 2006 al 14 marzo 2008) e DI FAZIO Tiziana alla somma di euro 561,88 (per il periodo dal 31 marzo 2008 al 10 giugno 2009), oltre rivalutazione monetaria, nonché interessi legali dal deposito della sentenza sino all'effettivo soddisfo. Con la condanna altresì alle spese di giudizio.

Resiste la difesa delle convenute, rilevando come alle medesime venga contestato di non aver provveduto a quantificare nei periodi, dal 22 maggio 2006 al 14 marzo 2008 e dal 31 marzo 2008 al 30 giugno 2009, in cui hanno retto rispettivamente l'area tecnico-urbanistica, gli importi dovuti per dette occupazioni e per non avere, conseguentemente, assunto tutte le ulteriori iniziative atte ad incamerare gli stessi.

Il fatto è che nell'atto di citazione non si è considerata quella che è la reale organizzazione del Comune di Monte San Biagio, cui le suddette erano e sono addette con le reali attribuzioni che la dotazione organica conferisce ai singoli uffici che la compongono.

In ispecie, secondo le attribuzioni proprie dell'Ufficio, non era consentito loro di gestire il patrimonio dell'ente e di conseguenza l'appezzamento di terreno per cui si controverte, spettando tale compito alla ripartizione cui è affidato la cura del patrimonio comunale.

La riprova di quanto assunto è suffragata dalla certificazione rilasciata dal Sindaco del Comune di Monte San Biagio il 24 luglio 2009, prot. n. 7937, nella quale è testualmente riportato: "Si attesta, inoltre, che il Servizio Patrimonio non resta in carico al Responsabile dell'Area Tecnica Urbanistica."

Del resto la stessa Delibera di Giunta Municipale n. 54 del 12 maggio 2003, approvativa dello schema di dotazione organica dell'ente nell'individuare l'Ufficio tecnico urbanistico, ha esplicitato in maniera analitica le attribuzioni che competono allo stesso, vale a dire: "Condono – Piano Regolatore Generale – Concessioni."

Ne deriva che l'arch. ROMAGNA e l'arch. DI FAZIO non potevano in alcun modo attivare le iniziative necessarie a richiedere il pagamento dei canoni per cui è causa, spettando ad esse esclusivamente di intraprendere tutte le iniziative afferenti la pianificazione, la trasformazione e la conservazione del territorio e non anche quelle riguardanti la sua gestione.

Del resto – continua la difesa delle convenute – gli stessi richiami all'art. 27, comma 1, del D.P.R. n.380/2001, formulati nella citazione in giudizio, non fanno altro che confermare quanto sopra esposto, laddove si deduce: "il dirigente o il responsabile del competente Ufficio comunale esercita la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurare la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi."

Ribadito che l'attività di controllo urbanistico-edilizia, che compete al Settore urbanistica, nulla ha a che vedere con la gestione del demanio comunale, la difesa tiene ad evidenziare, nella denegata ipotesi in cui si dovesse comunque ritenere le due funzionarie responsabili degli addebiti, che nel caso di specie non si è concretizzata alcuna forma di danno erariale.

Infatti, la contestazione del mancato incameramento dei canoni enfiteutici non tiene conto del fatto che l'Amministrazione comunale non ha subito alcun pregiudizio, in quanto al momento essa è ancora nei termini, non essendosi ancora prescritto il relativo diritto.

Infatti, l'art. 2947 c.c. prevede espressamente che i diritti afferenti obbligazioni quale quella in questione si prescrivono in cinque anni dal loro maturare.

La difesa chiede conclusivamente l'assoluzione delle convenute.

Nell'odierna udienza il PM ha confermato le richieste di addebito di cui all'atto di citazione.

DIRITTO

Rileva il Collegio come gli addebiti mossi alle attuali convenute – le quali a differenza degli altri responsabili dell'Ufficio urbanistica coinvolti nella vicenda non hanno accettato l'addebito di cui all'atto di citazione – si fondano essenzialmente sul potere-dovere attribuito ad esse, in qualità di dirigenti dell'Ufficio urbanistica, di vigilare sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la corrispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi: ciò secondo il disposto dell'art. 27, comma 1, del DPR n. 280 del 2001.

E nell'ambito di tale compito le convenute – secondo la Procura – hanno omesso di attivarsi affinché sull'area di uso civico occupata da Bianchi Innocenzo e sulla quale insistevano un immobile realizzato abusivamente nonché la strada carrabile e i cancelli abusivi oggetto delle procedure di demolizione e di ripristino di cui in narrativa si procedesse all'applicazione del relativo canone di natura enfiteutica come disposto dall'art. 10 della legge n. 1766 del 1927.

La difesa sostiene che in ordine all'applicazione del canone la competenza era di altro Ufficio, né sussistevano indirizzi politico-amministrativi dell'Amministrazione comunale involgenti in proposito l'Ufficio urbanistica.

Tale impostazione difensiva si rivela tuttavia non accettabile alla luce della considerazione che certamente l'Ufficio diretto dalle convenute aveva il compito di vigilare sull'attività urbanistico-edilizia del territorio comunale e che nello svolgimento di questa funzione le predette avevano avuto piena contezza della situazione di irregolarità in cui versava il terreno in questione. Di questo infatti era stata accertata – tanto da indurre il Bianchi ad avanzare istanza di alienazione del terreno, di cui il Consiglio comunale con

provvedimento n. 86 del 19 dicembre 2006 deliberava l'accoglimento – la natura di uso civico con l'emergere quindi dei connessi obblighi di versamento dei canoni enfiteutici fino ad allora (almeno alla data del 1° luglio 2004 individuata dall'atto di citazione e non contestata dalla difesa).

E se all'Ufficio non competeva la riscossione dei canoni certamente le dirigenti hanno omesso di comunicare ai competenti organi del Comune quanto risultava dagli accertamenti connessi all'attività svolta dall'Ufficio urbanistica.

Si tratta dunque di un'omissione gravemente colposa dei doveri incombenti su chi rivestiva la carica di responsabile del settore urbanistica, davanti alla quale non ha neppure pregio l'obiezione del limitato periodo temporale in cui le odierne convenute hanno ricoperto funzioni presso quel settore, atteso che comunque l'arch. ROMAGNA è stata responsabile del settore urbanistica dal 22 maggio 2006 fino al 14 marzo 2008 e l'arch. DI FAZIO dal 31 marzo 2008 al 10 giugno 2009: per periodi quindi di una certa consistenza.

Quanto al danno, individuato dalla Procura regionale per la parte che concerne le convenute nella mancata riscossione di canoni enfiteutici (come calcolati secondo le risultanze della perizia all'uopo utilizzata dalla Procura) rispettivamente per euro 561,88 – la DI FAZIO – ed euro 860,82 – la ROMAGNA – comprensivi di rivalutazione, le predette convenute hanno eccepito l'insussistenza del medesimo, affermando che il relativo diritto ai canoni enfiteutici per i periodi di pertinenza non si è ancora prescritto atteso che l'art. 2947 cod. civ. prevede in proposito lo spirare di un periodo quinquennale non ancora conclusosi.

Al riguardo, tuttavia, il Collegio non può non convenire con la Procura regionale laddove questa ha osservato che il danno rilevante ai fini dell'azione di responsabilità deve essere certo, attuale ed effettivo, anche se non definitivo: né d'altronde risulta che i canoni la cui mancata riscossione è stata addebitata alle convenute per il periodo in cui hanno diretto l'Ufficio urbanistica siano stati versati.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando

CONDANNA

le convenute DI FAZIO Tiziana e ROMAGNA Claudia al pagamento in favore dell'erario del Comune di Monte San Biagio rispettivamente delle somme di euro 561,88 e di euro 860,82, comprensive di rivalutazione fino al deposito della sentenza e successivamente con interessi, nonché al pagamento delle spese di giudizio che, all'atto della presente, si liquidano in euro 861,93 (ottocentosessantuno/93).

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 15 luglio 2010.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Franco MENCARELLI

F.to Ivan DE MUSSO

Depositata in Segreteria il 17 agosto 2010

P. IL DIRIGENTE

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

F.to Francesco Maffei