



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente -

Dott. Ugo Riccardo PANEBIANCO - Consigliere -

Dott. Giuseppe SALME' - Consigliere -

Dott. Fabrizio FORTE - Consigliere -

Dott. Stefano BENINI - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

COMUNE DI S. ELPIDIO A MARE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEL VIGNOLA 5, presso l'avvocato LIVIA RANUZZI, rappresentato e difeso dagli avvocati ORTENZI MASSIMO e CESETTI FABRIZIO, giusta delega a margine del ricorso;

- **ricorrente** -

contro

PIERUCCI FLORA, FEDELI ANTONELLA;

- **intimate** -

e sul 2° ricorso n° 15287/99 proposto da:

PIERUCCI FLORA, FEDELI ANTONELLA, elettivamente domiciliate in ROMA VIA SABOTINO 46, presso l'avvocato

Oggetto

Espropriazione -
Occupazione - Prologa-
occupazione appropriativa
Conversioni - Edifici

R.G.N. 13471/99

15287/99

Cron. 24011

Rep. 3806

Ud. 15/05/2001

14 GIU. 2001

9-7-01

2001

1288



PATRIZIA PROPERZI, rappresentate e difese dall'avvocato
CLAUDIO BRIGNOCCHI, giusta delega in calce al
controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

COMUNE DI S. ELPIDIO A MARE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 265/98 della Corte d'Appello di
ANCONA, depositata il 29/06/98;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica
udienza del 15/05/2001 dal Consigliere Dott. Stefano
BENINI;

udito per il ricorrente, l'Avvocato Ortenzi, che ha
chiesto l'accoglimento del ricorso principale;

udito per il resistente e ricorrente incidentale,
l'Avvocato Brignocchi, che ha chiesto il rigetto del
ricorso principale; in subordine l'accoglimento del
ricorso incidentale;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore
Generale Dott. Fulvio UCCELLA che ha concluso per il
rigetto del ricorso principale e l'assorbimento del
ricorso incidentale condizionato.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 20.5.1987, Pie-
rucci Flora e Fedeli Antonella convenivano in giudizio



davanti al Tribunale di Fermo il Comune di Sant'Elpidio a Mare, chiedendo la determinazione dell'indennità per il periodo di occupazione legittima, ed il risarcimento del danno per l'occupazione appropriativa di un fondo di loro proprietà, assoggettato a procedura espropriativa in quanto inserito in un programma di edilizia economica e popolare.

Si costituiva in giudizio l'amministrazione convenuta, contestando il fondamento della domanda, di cui chiedeva il rigetto, e spiegando domanda riconvenzionale per la declaratoria dell'acquisto dell'immobile a seguito dell'accordo per la cessione dell'area, a suo tempo intervenuto con il dante causa delle attrici.

Avverso la sentenza di primo grado, che, dichiarata la contumacia del Comune, lo condannava al risarcimento del danno per l'occupazione appropriativa, escluso ogni compenso per il mancato godimento dell'immobile, proponeva appello principale l'amministrazione, e incidentale Pierucci e Fedeli.

Con sentenza depositata il 29.6.1998, la Corte d'Appello di Ancona determinava il danno per la perdita della proprietà in L. 129.532.170, e l'indennità di occupazione in L. 38.859.600, oltre interessi e rivalutazione.

Ricorre per Cassazione il Comune di Sant'Elpidio a

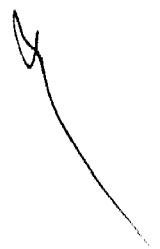


Mare, affidandosi a otto motivi, illustrati da memoria, al cui accoglimento si oppongono con controricorso Pierucci Flora e Fedeli Antonella, che a loro volta propongono ricorso incidentale condizionato, fondato su due motivi.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Deve preliminarmente disporsi la riunione dei procedimenti ai sensi dell'art. 335 c.p.c., avendo essi ad oggetto ricorsi avverso la stessa sentenza.

Con il primo motivo di ricorso, il Comune di Sant'Elpidio a Mare, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 2947, primo comma, e 2943 c.c., si duole che la Corte d'appello non abbia ritenuto la prescrizione del diritto azionato da parte avversaria. Secondo il giudice di merito, alla data d'introduzione del giudizio (20.5.1987), essendo scaduta l'occupazione legittima al 20.4.1985, il termine prescrizionale non era trascorso. In realtà il termine dovrebbe decorrere dall'immissione in possesso (nel 1980), o dalla scadenza del primo termine di occupazione (24.4.1982); ma anche a voler accettare la tesi adottata dal giudice, è evidente che per via delle proroghe legali, l'occupazione non ancora era scaduta al momento dell'introduzione della domanda, e certo l'atto di citazione non poteva avere effetto interruttivo di un





termine non ancora iniziato.

Con il secondo motivo di ricorso, l'amministrazione, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 75 c.p.c., e contraddittoria motivazione, censura la sentenza impugnata per non aver ritenuto che la produzione in secondo grado della delibera di autorizzazione a stare in giudizio avesse efficacia sanante rispetto all'attività compiuta dal Comune in primo grado, e per non aver di conseguenza esaminato la domanda riconvenzionale di accertamento della proprietà del fondo oggetto di causa, che doveva ritenersi già trasferito al Comune in virtù della scrittura *inter partes* del 15.12.1978.

Con il terzo motivo il ricorrente principale, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 11 l. 241/90 con riferimento anche all'art. 1987 c.c., censura la sentenza impugnata per non aver dato rilevanza al documento in data 15.12.1978, con cui Fedeli Filippo, dante causa delle attrici, s'impegnava a cedere al Comune il terreno, poi assoggettato a procedura espropriativa, alla cifra simbolica di L. 1.000, siccome privo dei requisiti di una promessa unilaterale, o di una rinuncia al risarcimento. Tale atto s'inserì nel procedimento amministrativo di acquisizione dell'area, iniziato con l'approvazione del peep, come modulo con-



venzionale, con l'effetto della irrevocabilità dell'impegno assunto dal privato.

Con il quarto motivo è denunciata in modo diretto la violazione dell'art. 1987 c.c., oltre che la carenza di motivazione, posto che, contrariamente all'assunto del giudice, secondo cui la promessa risultante dal citato documento del 15.12.1978 cadrebbe nella sanzione di invalidità, è proprio l'inserimento di tale atto nel procedimento amministrativo che ne garantisce la validità.

Con il quinto motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 11 l. 241/90 con riferimento anche all'art. 1333 c.c., il Comune si duole che la Corte d'appello abbia ravvisato nel ricorso alla procedura espropriativa la propria volontà di non avvalersi della proposta risultante dalla scrittura privata. In realtà l'eventuale rifiuto sarebbe dovuto risultare da atto scritto.

Con il sesto motivo, denunciandosi violazione e falsa applicazione dell'art. 5 bis l. 8.8.1992 n. 359, si deduce che l'area occupata, al momento dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio per la realizzazione dell'intervento di edilizia economica e popolare, aveva carattere agricolo, e non edificatorio, non essendo sufficiente la mera edificabilità



di fatto, ed essendo mancata la prova sul carattere edificabile.

Con il settimo motivo, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 5 *bis* l. 8.8.1992 n. 359, e 16 comma 10 l. 22.10.1971 n. 865, e della legge 167/62, oltre che omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su punto decisivo della controversia, il Comune si duole che la Corte d'appello non abbia considerato la necessità di detrarre dal valore di mercato dell'area, agli effetti del calcolo dell'indennità, i costi delle opere di urbanizzazione e dell'incidenza delle aree a verde pubblico. Il bene è stato stimato al 1986, anziché all'inizio dell'occupazione, nel 1980, con le caratteristiche assunte in virtù delle opere di urbanizzazione create dal Comune dopo l'occupazione.

Con l'ottavo motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 c.c. anche in riferimento alla l. 8.8.1992 n. 359, il Comune ha liquidato l'indennità di occupazione senza che venisse fornita la prova di qualsiasi danno per il mancato godimento dell'immobile.

Con il primo motivo del ricorso incidentale condizionato, Pierucci e Fedeli denunciano violazione e falsa applicazione dell'art. 345 c.p.c. e contraddittoria



motivazione su punto decisivo, assumendo che le circostanze dedotte dal Comune, ritualmente solo in appello, per paralizzare la domanda risarcitoria, non integrano mera eccezione, bensì domanda dalla quale controparte era da considerare decaduta, siccome contumace in primo grado.

Con il secondo motivo, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 326 e 346 c.p.c., assumono che la mancata riproduzione in appello della domanda irritualmente avanzata dal Comune in primo grado, di accertamento della proprietà, determina il passaggio in giudicato della relativa questione, preclude ogni ulteriore discussione sulla validità ed efficacia della scrittura privata 15.12.1978.

Iniziando dal ricorso principale, esso si rivela totalmente infondato.

Riguardo al primo motivo si osserva che le proroghe dei termini di scadenza delle occupazioni temporanee, disposte dall'art. 1, comma 5 *bis*, d.l. 22.12.1984 n. 901, conv. in l. 1.3.1985, n. 42, dall'art. 14, comma 2, d.l. 29.12.1987 n. 534, conv. in l. 29.2.1988 n. 47, e infine dall'art. 22 l. 20.5.1991, n. 158, sono condizionate alla circostanza che al momento dell'intervento legislativo il termine, eventualmente già prorogato per provvedimento esplicito o automaticamente per legge,



non sia ancora scaduto. La trasformazione del fondo, condotta in via anticipata rispetto alla formale espropriazione, è resa legittima dall'autorizzazione ad ingerirsi *in re privata*, connessa al decreto di occupazione, e tale rimane fino al definitivo provvedimento ablatorio conclusivo della procedura, o, diversamente, alla scadenza della stessa occupazione (tanto che l'eventuale irreversibilità della trasformazione diviene rilevante a tale data, agli effetti della perdita della proprietà e della conseguente nascita nel diritto al risarcimento). Il regime delle proroghe automatiche, ispirato all'interesse pubblico di portare a compimento lavori pubblici già intrapresi ed eventualmente in situazione di stasi nel periodo di recessione economica cui risalgono le misure straordinarie disposte dalle leggi citate, trova la sua ragion d'essere nella continuità del periodo di occupazione e nella legittimità dell'opera di trasformazione delle proprietà private all'interno di esso. Per cui ove tale continuità fosse venuta a cessare, venivano a mancare i presupposti per applicare il regime agevolativo per gli enti promotori delle opera pubbliche, poiché con la scadenza, la trasformazione eventualmente realizzata assumeva definitivamente il carattere dell'illiceità. La chiara espressione "per le occupazioni d'urgenza in corso alla data

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'G' followed by a long, sweeping horizontal line that extends to the right.



di entrata in vigore della legge", esige inequivocabilmente che per farsi luogo alla proroga l'occupazione non sia nei singoli casi scaduta (Cass. 9.7.1999, n. 7200).

Con riguardo alla fattispecie, assunta, quale elemento di fatto definitivamente accertato dal giudice di merito, la durata dell'occupazione disposta in via amministrativa fino al 20.4.1985 (in virtù della proroga, con provvedimento 3.3.1982, dell'originario [↓]temine biennale), e l'ultimazione dei lavori al 20.3.1986, il primo provvedimento legislativo di proroga, per un anno, con l. 1.3.1985, n. 42, intervenne nel corso di essa, con l'effetto di protrarne la scadenza al 20.4.1986: non altrettanto la successiva proroga disposta dall'art. 14, comma 2, d.l. 29.12.1987 n. 534, conv. in l. 29.2.1988 n. 47, entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione (G.U. 31.12.1987, n. 304).

Rispetto alla consumazione del fatto illecito (20.4.1986), alla stregua del quale va qualificata la perdita della proprietà per via dell'irreversibile trasformazione del fondo e destinazione pubblicistica dell'opera, l'interruzione della prescrizione, in seguito alla notifica dell'atto introduttivo della causa, è avvenuta prima della scadenza quinquennale.



La decisione della Corte d'appello, conforme a legge nel suo effetto dispositivo, va rettificata nel modo che precede.

Anche il secondo motivo è infondato. L'autorizzazione a stare in giudizio, richiesta dalla legge per gli enti pubblici (art. 75 c.p.c.), se prodotta il corso di causa, rende regolare il contraddittorio e ratifica l'attività svolta dal difensore, a meno che il giudice di merito non abbia già rilevato la mancanza del presupposto processuale, traendone le debite conseguenze in ordine alla validità dell'atto compiuto in mancanza della delibera (Cass. 6.12.1977, n. 5284; 15.11.1977, n. 4975; 11.1.1995, n. 267; 2.9.1998, n. 8722).

Sul piano delle preclusioni, con la sentenza di primo grado il giudice aveva già tratto le debite conseguenze riguardo alla irregolare costituzione in giudizio del Comune, dichiarandone la contumacia per la mancata produzione della delibera di autorizzazione a stare in giudizio (e di conseguenza l'inammissibilità della domanda riconvenzionale). La tardiva produzione in appello ha reso legittima la costituzione solo con effetto *ex nunc*.

I motivi terzo, quarto e quinto vanno esaminati congiuntamente, stante la connessione, per appuntarsi



tutti sulla rilevanza della scrittura privata del 15.12.1978, dalla quale il ricorrente pretende di far discendere il suo diritto di proprietà sull'immobile anteriormente al momento in cui, secondo la ricostruzione del giudice di merito, si sarebbe concretata l'illecita appropriazione determinante l'obbligo di risarcimento del danno: questioni comunque da esaminare in quanto, ferma restando l'inammissibilità della domanda riconvenzionale, il Comune le ha proposte in via di eccezione, al fine di paralizzare l'avversa pretesa risarcitoria.

La decisione della Corte d'appello resiste sostanzialmente al vaglio delle molteplici censure sollevate dall'amministrazione ricorrente.

Il giudice di merito espone due diverse *rationes decidendi*, a seconda della qualificazione da attribuire all'impegno assunto dal dante causa delle attrici, se proposta di vendita o promessa di pagamento.

Sotto il primo profilo, escluso che dall'impegno possano farsi derivare gli effetti di un contratto preliminare - e su tale aspetto il ricorrente non sembra avere obiezioni, come pure non appare censurata l'affermazione, operata dal giudice di merito, per cui nell'impegno privato non sarebbe ravvisabile una preventiva rinuncia al risarcimento - la Corte d'appello



nega la ricorrenza dei presupposti per l'implicito perfezionamento del contratto con obbligazioni per il solo proponente, essendo evidente la scelta dell'amministrazione di utilizzare il diverso strumento autoritativo di acquisizione dell'area. L'assunto è da condividere, rivelandosi infondata la pretesa del ricorrente secondo cui l'unico limite all'efficacia della proposta contrattuale di cui all'art. 1333 c.c., sarebbe costituito dal rifiuto espresso, necessariamente scritto, del destinatario.

A voler ammettere l'applicabilità dell'art. 1333 c.c., relativo alla formazione dei contratti da cui scaturiscano obbligazioni per il solo proponente, l'implicita manifestazione di volontà del Comune di non avvalersi della proposta nel termine richiesto dalla natura dell'affare o dagli usi è evidente - secondo Corte d'appello - nella scelta operata dall'amministrazione, di utilizzare per l'acquisizione dell'area lo strumento espropriativo. Con apprezzamento di merito incensurabile in Cassazione il giudice ha ritenuto che la scelta per l'acquisizione forzata del bene equivale a rifiuto della proposta, e che questo è sopraggiunto nel termine richiesto dalla natura dell'affare.

Va osservato in proposito, che pur sottraendosi la



fattispecie del c.d. contratto unilaterale allo schema generale di formazione contrattuale, derivante dall'incontro delle volontà delle parti, per il fatto di perfezionarsi in virtù del mancato rifiuto della proposta, il fine, cui sovrintende la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 1333 c.c., di evitare che la sfera giuridica del soggetto possa essere interessata da una manifestazione di volontà altrui, consentendo che l'inefficacia della proposta possa desumersi, oltre che da un rifiuto espresso, anche da un comportamento inequivocabilmente apprezzabile come dettato dalla volontà di non avvalersi di quella proposta.

Anche le doglianze mosse alla prospettazione alternativa dell'impegno del 15.12.1978, come promessa di unilaterale di prestazione, che secondo il giudice, con riguardo alla fattispecie, non troverebbe riconoscimento nella legge, va osservato che l'accordo previsto dalla legge 7 agosto 1990, n. 341, nell'ambito del procedimento amministrativo, è concepito nella doppia valenza di atto preparatorio del provvedimento discrezionale che conclude la procedura, e, nei casi consentiti dalla legge, di atto in sostituzione del provvedimento finale. Con riguardo alla procedura espropriativa, quest'ultimo sarebbe da identificare nell'atto di cessazione volontaria del bene, che interviene nella fase





descritta dall'art. 12, primo comma, l. 22.10.1971 n. 865, o, comunque, in ogni fase del procedimento espropriativo (art. 5 bis, comma 2, l. 8.8.1992 n. 359); oppure, con limitato riferimento al subprocedimento di determinazione dell'indennità, con l'incontro delle volontà per via dall'accettazione, da parte dell'espropriando, dell'offerta provvisoria formulata dall'amministrazione (art. 12, secondo comma, l. 865/71).

Niente di ciò è avvenuto nella vicenda oggetto della causa, come correttamente ha posto in rilievo il giudice di merito, tant'è che l'amministrazione ha iniziato e portato avanti la procedura espropriativa, senza peraltro concluderla, ma assumendosi la responsabilità per le conseguenze derivanti dai profili di illiceità del proprio comportamento.

Quanto all'eventuale funzione prodromica dell'impegno assunto dal proprietario per la cessione del bene, le doglianze del ricorrente principale appaiono infondate nella misura in cui, da un lato, non è dato comprendere la tipologia del provvedimento discrezionale di cui quell'accordo sarebbe preparatorio, tale non potendo essere classificata l'eventuale accettazione conclusiva della proposta, che sarebbe qualificabile come pura manifestazione di volontà, a perfezionamento



di uno schema contrattuale i cui effetti, dunque, non deriverebbero da atto autoritativo; dall'altro la prodromicità dell'impegno è smentita dalla definitività che, con palese contraddizione, il Comune pretende di assegnargli mentre ne argomenta l'inserimento nell'ambito del procedimento espropriativo: l'assunzione dell'iniziativa di una acquisizione autoritativa del bene, infatti, esclude di per sé che quell'impegno, che nella prospettazione dello stesso ricorrente avrebbe effetto acquisitivo e dunque satisfattivo a favore dell'amministrazione, possa inquadarsi in qualsiasi modo come momento preparatorio.

Anche il sesto motivo è infondato.

Il piano di edilizia economica e popolare che reperisca aree eventualmente classificate dal P.R.G. come "agricole", con ciò stesso conferisce loro il requisito dell'edificabilità, con la conseguenza che la condizione posta dal terzo comma dell'art. 5 *bis* della legge n. 359 del 1992 (edificabilità di fatto e di diritto) ha, rispetto a quelle aree, lo stesso rilievo che ha rispetto alle aree che dal P.R.G. sono comprese nelle zone destinate all'edilizia residenziale. Pertanto, la mancanza di opere di infrastrutturazione dell'insediamento di residenza economico-popolare non costituisce elemento di fatto che si oppone alla va-





lutazione di edificabilità dei terreni espropriati (Cass. 2.3.2001, n. 3060). Correttamente, dunque, la valutazione dell'area occupata è stata condotta dal giudice di merito alla stregua delle aree edificabili, per il solo fatto di essere inserita in un peep.

Il settimo motivo è infondato poiché, come correttamente posto in rilievo nella sentenza impugnata, le questioni dell'adozione, a fini indennitari, di determinati indici di fabbricabilità, dello scorporo di quote di superficie destinate a spazi pubblici e opere pubbliche, della detrazione degli oneri di urbanizzazione dal valore del fondo edificato, si pongono in sede di applicazione di metodi analitico-ricostruttivi, tesi ad accertare il valore di trasformazione del suolo, non anche qualora la valutazione sia condotta con il metodo sintetico-comparativo, che si avvale di una serie di riferimenti costituiti dal prezzo pagato per immobili omogenei, e dunque di indicazioni di mercato. Il prezzo che si forma nell'incontro di domanda e offerta, tiene evidentemente conto degli oneri connessi allo sfruttamento del suolo. Quanto al momento di determinazione del valore del bene, agli effetti della liquidazione del danno, esso è stato localizzato, correttamente, al 1986, anno corrispondente alla scadenza dell'occupazione, ovvero, per le ragioni sopra illu-

A handwritten mark, possibly a signature or initials, consisting of a stylized 'Z' or 'K' shape with a long diagonal stroke extending downwards and to the right.

