



1193/06

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE UNIFICATO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Oggetto

occupazione illegittima  
immobili

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Giovanni	LOSAVIO	- Presidente -	R.G.N. 27217/03
Dott. Ugo Riccardo	PANEBIANCO	- Consigliere -	505/04
Dott. Salvatore	SALVAGO	- Rel. Consigliere -	Cron. 1193
Dott. Fabrizio	FORTE	- Consigliere -	Rep. 346
Dott. Carlo	DE CHIARA	- Consigliere -	Ud. 27/10/05

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

COMUNE DI ANCONA, in persona del Sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in ROMA VIALE MAZZINI 6,  
presso l'Avvocato ELIO VITALE, rappresentato e difeso  
dagli avvocati MAURIZIO FABIANI, GIANNI FRATICELLI,  
giusta delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

ADRIATICA COSTRUZIONI ANCONA SRL, in persona del Rag.  
Edoardo Longarini nella qualità di assegnatario  
rapporti attivi e passivi SAS ADRIATICA COSTRUZIONI  
ANCONA già SRL ADRIATICA COSTRUZIONI ANCONA,  
elettivamente domiciliata in ROMA VIA SANTA MARIA IN

2005

3739



VIA 12, presso l'Avvocato PAOLO QUATTROCCHI,  
rappresentata e difesa dagli avvocati GABRIELE GUSELLA,  
MARCELLO GNEMMI, giusta procura in calce al  
controricorso;

- controricorrente -

nonchè contro

GHERARDINI ANNA, GHERARDINI GIORGIO;

- intimati -

e sul 2° ricorso n° 00505/04 proposto da:

GHERARDINI ANNA, GHERARDINI GIORGIO, elettivamente  
domiciliati in ROMA VIA LUNGOTEVERE FLAMINIO 46, presso  
l'avvocato GIAN MARCO GREZ, rappresentati e difesi  
dall'avvocato MARCO BERTINELLI TERZI, giusta mandato a  
margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

nonchè contro

ADRIATICA COSTRUZIONI ANCONA SRL, in persona del Rag.  
Edoardo Longarini nella qualità di assegnatario  
rapporti attivi e passivi SAS ADRIATICA COSTRUZIONI  
ANCONA già SRL ADRIATICA COSTRUZIONI ANCONA,  
elettivamente domiciliata in ROMA VIA SANTA MARIA IN  
VIA 12, presso l'Avvocato PAOLO QUATTROCCHI,  
rappresentata e difesa dagli avvocati GABRIELE GUSELLA,  
MARCELLO GNEMMI, giusta procura in calce al ricorso  
incidentale;



- controricorrente al ricorso incidentale -

nonchè contro

COMUNE DI ANCONA;

- intimato -

avverso la sentenza n. 530/03 della Corte d'Appello di ANCONA, depositata il 25/07/03;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 27/10/2005 dal Consigliere Dott. Salvatore SALVAGO;

udito per il ricorrente l'Avvocato FABIANI che ha chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito per il resistente l'Avvocato CARDENA', con delega, che ha chiesto il rigetto del ricorso principale;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Libertino Alberto RUSSO che ha concluso per l'accoglimento del ricorso principale ed estinzione del ricorso incidentale per rinuncia.

#### Svolgimento del processo

Il Tribunale di Ancona con sentenza del 18 gennaio 2001 condannava la soc. Adriatica costruzioni per l'occupazione espropriativa di alcuni terreni di proprietà di Anna e Giorgio Gherardini onde realizzare una strada di collegamento tra la viabilità urbana e la via Flaminia della città di Ancona, al risarcimento del dan-



no nella misura di £.382.835.052,oltre accessori; riggettava la domanda degli espropriati di restituzione di altri immobili non utilizzati nell'opera pubblica e dichiarava il difetto di legittimazione passiva del comune di Ancona;

In accoglimento dell'appello principale dei Gherardini e di quello incidentale della società, la Corte di appello di Ancona, con sentenza del 25 luglio 2003, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva della s.r.l. Adriatica Costruzioni di Ancona, e condannato l'amministrazione comunale al pagamento della somma già determinata, ordinando, altresì, all'ente pubblico la restituzione dei terreni non irreversibilmente trasformati per complessivi mq.32.550. Ha osservato al riguardo: a) che al comune di Ancona erano state delegate ai sensi dell'art.3 della legge 317/1993 e con i d.m. 94 e 157 del 1994 le opere stradali incompiute e lo svolgimento delle espropriazioni occorrenti per acquisire le relative aree, con tutte le questioni economiche ancora pendenti; fra cui dunque rientravano le indennità dovute ai Gherardini per l'espropriazione compiuta nei loro confronti; b) che comunque era stato il consiglio comunale di Ancona ad approvare nel 1987 il relativo progetto, redatto dall'ente concessionario, in seguito al quale tuttavia il Ministero dei L.P. malgrado il parere



favorevole del consiglio Superiore dei L.P., non aveva mai emesso il decreto di spesa e l'Adriatica costruzioni non era dunque divenuta concessionaria dell'opera pubblica: perciò non potendo acquistare la legittimazione passiva in ordine alla richiesta di risarcimento del danno.

Per la cassazione della sentenza il comune di Ancona ha proposto ricorso per 4 motivi, cui hanno resistito con controricorso Edoardo Longarini, n.q. di assegnatario di tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo alla s.a.s. Adriatica Costruzioni Ancona, nonché Anna e Giorgio Gherardini; i quali hanno avanzato ricorso incidentale per un motivo relativo al difetto di legittimazione della soc. adriatica Costruzioni.

Con ordinanza del 6 maggio 2005, questa Corte ha riunito i ricorsi ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ., perchè proposti contro la medesima sentenza, e disposto che la causa fosse rinviata per la trattazione in pubblica udienza.

#### Motivi della decisione

Il Collegio deve anzitutto rilevare che Anna e Giorgio Gherardini con atto depositato il 12 agosto 2004, sottoscritto anche dal loro procuratore hanno dichiarato di rinunciare al ricorso incidentale; per cui, in conformità alla richiesta del P.G. deve dichia-



rare l'estinzione del giudizio limitatamente al ricorso sudetto.

Con il primo motivo del ricorso principale, il comune di Ancona, denunciando violazione dell'art.3 della legge 317 del 1993, nonché dei d.m. 94,155 e 157 del 1994, censura la sentenza impugnata per aver attribuito la legittimazione passiva nei rapporti obbligatori derivanti dall'espropriazione condotta nei confronti delle controparti, in base alle menzionate norme che invece si riferivano alle nuove e future espropriazioni; laddove quelle precedenti restavano disciplinate dalle leggi vigenti e riguardavano, nel caso, la società Adriatica costruzioni a favore della quale era stato emesso il decreto di occupazione temporanea e quello di affidamento dei lavori.

Con il secondo motivo, deducendo violazione delle leggi 1402 del 1951 e 336 del 1984, addebita alla Corte di appello di non aver considerato che la fattispecie rientrava nell'ambito di applicazione di detti leggi in forza delle quali il Ministero dei L.P. si era sostituito al comune di Ancona fin dal 1959 nell'attuazione del nuovo P.R.G. della città, nonché nel nuovo piano di ricostruzione, instaurando un rapporto diretto - cui esso comune era rimasto del tutto estraneo - con la concessionaria società Adriatica, alla quale i lavori ve-



nivano affidati con d.m. 291 e 434 del 1985 e con d.m. 1107 del 1986; con la conseguenza che al pagamento degli indennizzi per le espropriazioni dovevano provvedere il Ministero o il suo concessionario con i fondi messi a disposizione dalla legge 363 del 1984.

Con il terzo motivo lamenta mancanza assoluta e comunque illogicità di motivazione in merito alla legittimazione passiva relativa all'indennità di occupazione attribuita dalla sentenza ad esso comune, dopo aver accertato che il decreto di occupazione temporanea era stato emesso a favore della società concessionaria.

Le censure sono fondate nei limiti appresso precisati.

La situazione di fatto che ha dato origine alla controversia è stata accertata e ricostruita dalla Corte di appello e dalle parti nei seguenti termini, ormai dunque incontestabili e vincolanti: 1) il Consiglio comunale di Ancona con deliberazione 23 novembre 1987 n. 1881 (ri) approvò il progetto, redatto dall'ente concessionario Adriatica costruzioni di Ancona il 21 gennaio dello stesso anno, avente ad oggetto l'asta di collegamento tra la viabilità urbana in ambito portuale e la locale via Flaminia (pag.7 sent.; 3 contro-ric. Longarini); 2) per la realizzazione dell'opera, con decreto sindacale n. 590 del 23 dicembre 1987



fu, quindi, disposta in favore della soc. Adriatica costruzioni l'occupazione dei terreni di proprietà Gherardini per la durata di 3 anni che furono prorogati a 5 con successivo decreto 31 del 1991 (pag.4 sent.; pag.7 ric.; pag.3 controric. Longarini); 3) nel corso di quegli anni l'opera pubblica fu interamente realizzata da detta società, ma non fu mai emesso il decreto di espropriazione con la conseguenza che, al più tardi allo scadere del menzionato quinquennio, i controricorrenti hanno perduto la proprietà degli immobili per effetto della c.d. occupazione espropriativa (pag.7 ric.; 3-4 controric. Longarini al ric. incid.; 14 controric. Gherardini).

Al lume di questi elementi che dovevano costituirne la premessa logica indispensabile, la conclusione della Corte di attribuire al comune di Ancona la titolarità passiva del rapporto obbligatorio controverso, sia per il pagamento dell'indennità di occupazione, che per il risarcimento del danno conseguente all'occupazione appropriativa, non è giustificabile, in base a nessuna delle due diverse e peraltro contrapposte rationes decidendi addotte.

La prima di esse, infatti, è fondata sulla delega devoluta nel 1994 dal Ministero dei L.P. all'amministrazione comunale, ai sensi dell'art.3 della



legge 317 del 1993 e dei d.m. 94 e 157 del 1994 in ordine alle attività riguardanti le opere inserite nell'elenco approvato dai menzionati decreti; e sul fatto che la presente controversia è stata instaurata in epoca successiva alla menzionata normativa.

Mentre la seconda ha escluso che il Ministero si sia ingerito nell'attuazione dell'opera pubblica, rimasta di competenza del comune di Ancona (in relazione alla quale il Consiglio superiore dei L.P. si era limitato ad esprimere in data 25 giugno 1987, parere favorevole) ed abbia mai emesso il previsto decreto di spesa richiesto dall'amministrazione comunale; e che conseguentemente la soc. Adriatica sia divenuta concessionaria dell'opera pubblica.

Ma quest'ultima ratio decidendi collide, anzitutto, con l'accertato rilascio da parte del Ministero, nel 1994, della delega al comune di Ancona di completare l'opera pubblica, che sottende la situazione opposta a quella ipotizzata dalla Corte territoriale: e cioè che titolare dell'opera in quel tempo fosse non l'ente locale, ma proprio l'amministrazione statale che infatti, secondo la sentenza, la incluse nell'elenco delle opere incompiute di competenza del Ministero, approvato con i propri decreti del 1994. E non spiega soprattutto quale ingerenza abbia avuto il comune di Ancona nel



procedimento ablativo svoltosi durante gli anni antecedenti alla delega, come era necessario per ravvisarne la responsabilità, nonché il rapporto sussistente con la soc. Adriatica costruzioni, che proprio in quel periodo aveva redatto il progetto, era stata destinataria del decreto di occupazione degli immobili Gherardini, si era regolarmente immessa nel loro possesso ed aveva interamente realizzato su di essi le opere di viabilità individuate nella dichiarazione di p.u.

La sentenza è pertanto incorsa, anzitutto, nel difetto assoluto di motivazione e nella palese illogicità denunciati dall'amministrazione ricorrente laddove, malgrado siffatte premesse, ha apoditticamente concluso (nel solo dispositivo) che la legittimazione per l'azione indennitaria, competesse comunque all'ente territoriale (pag.9): in contrasto con la giurisprudenza di questa Corte secondo cui l'individuazione del soggetto attivo del rapporto di occupazione temporanea (e/o di espropriazione), tenuto al pagamento dell'indennizzo, e, quindi, del soggetto passivamente legittimato nel giudizio di opposizione avverso la stima dell'indennità medesima, promosso dall'espropriando, va effettuata con esclusivo riferimento al decreto di occupazione (o di espropriazione), in base all'ente in cui favore esso risulta adottato (Cass.fin da 6336/1981



e 4462/1983; cfr. sent. 9521/2001; 10680/2000; 1113/1997).

Ma essa ha soprattutto disapplicato la regola che parte del rapporto ed obbligato al pagamento dell'indennità verso il proprietario che ha subito l'occupazione temporanea, e come tale legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima che sia stato da quest'ultimo proposto, e' il soggetto occupante, vale a dire quello a cui favore e' pronunciato il decreto di occupazione, che nel caso era pacificamente la società Adriatica Costruzioni (Cass. 534/2004; 1210/2000): con la sola eccezione, neppure prospettata dalle parti, che essa avesse agito in nome e per conto del comune di Ancona e che tale qualità risultasse dal provvedimento ablatorio.

Tale convincimento è ancor meno giustificabile con riguardo alla legittimazione inerente all'azione risarcitoria, determinata dalla sentenza in base alla mera circostanza che l'ente pubblico abbia approvato il progetto (o la variante) dell'opera redatto dalla società, costituente, invece, uno dei compiti istituzionali dei Consigli comunali: posto che detta approvazione ha avuto al più valore di dichiarazione di p.u. dell'opera ed ha costituito solo il necessario presupposto per procedere al trasferimento coattivo degli immobili Gherardini mediante espropriazione per p.u..



Sicchè l'adozione di questo provvedimento (per di più su di un progetto redatto dalla società Adriatica) non dimostrava alcun coinvolgimento del comune nel procedimento ablativo sui beni in questione (tale non potendosi ritenere l'adozione del provvedimento di occupazione da parte del sindaco, che non è parte del procedimento: Cass. 7687/2000; 5924/1998), ed ancor meno la responsabilità dell'ente pubblico per la sua illegittima conclusione. La quale, secondo l'orientamento ormai del tutto consolidato di questa Corte, iniziato con la nota sentenza 10922/1995 delle Sezioni Unite, poteva affermarsi soltanto alle condizioni, neppure esse accertate dalla sentenza o solo prospettate dalle parti, che il comune avesse incaricato la società di provvedere alla costruzione dell'opera pubblica; che la delega fosse stata limitata alla mera esecuzione dell'opera; e che quest'ultima fosse stata completata durante il periodo di occupazione temporanea (Cass. 6716/2005; 7771/1999).

Altrimenti, dovendo trovare applicazione il principio che il fatto illecito estintivo-acquisitivo, atteso il carattere personale della relativa responsabilità, riverbera i suoi effetti sull'ente che agisce (sia esso concessionario o semplice appaltatore dell'opera) e che, essendo titolare degli oneri concernenti il pro-



cedimento espropriativo, è tenuto al rispetto delle norme sull'espropriazione: a prescindere dalla coincidenza di esso con l'amministrazione beneficiaria dell'opera e perfino con quella che per legge o per provvedimento amministrativo ne acquista l'effettiva titolarità (Cass. 6591/2003; 15687/2001; 5498/1996; 9747/1990; 6106/1983).

Vero è che in tale ultimo caso poteva porsi un problema di corresponsabilità del comune di Ancona: ma per configurarla occorre dimostrare nuovamente che la società Adriatica avesse agito in nome e per conto di detta amministrazione, nonché d'intesa con quest'ultima e che l'ente pubblico, rimasto comunque titolare del procedimento ablativo, non avesse esercitato i suoi poteri di controllo e di stimolo per far sì che il decreto ablativo sopravvenisse nel rispetto dei parametri soprattutto temporali previsti dal decreto di occupazione temporanea del 1987: perciò pur esso concorrendo con il proprio comportamento omissivo o inerte al verificarsi dell'occupazione espropriativa (Cass. 9381/1999; 2773/1999). Laddove la Corte territoriale ha ommesso di accertare se ricorrevano entrambi detti presupposti ed ha ommesso, altresì, qualsiasi motivazione anche sulla specifica circostanza che li escludeva, dedotta dal comune (pag.12 del ricorso) e confermata



più volte dallo stesso Longarini (pag.2-3 e 17 contro-ric.), che era stato, invece il Ministero ad affidare alla società Adriatica con decreti 291/1985, 434/1985 e 1107 del 1986 la costruzione della viabilità urbana in ambito portuale con relative aste di collegamento, tra cui il c.d. by-pass della Palombella.

Ha, anzi, espressamente qualificato, pur essa (pag.7) la società "ente concessionario" già all'epoca (1987) in cui la stessa aveva redatto il relativo progetto e ne aveva ottenuto la (ri)approvazione (pur se poi tale qualifica ha illogicamente negato per fatti sopravvenuti e del tutto irrilevanti, quali la mancata emissione da parte del Ministero del decreto di spesa di £.400 miliardi); per cui, avendo anche il Longarini ribadito (pag.4 controric.) che l'Adriatica Costruzioni aveva svolto tale funzione ex art.16 della legge 1402 del 1951, dal 1985 fino alla revoca della concessione avvenuta automaticamente per effetto della legge 317 del 1993, la sentenza impugnata non avrebbe potuto sottrarsi nemmeno all'accertamento dei poteri e delle funzioni delegate alla società concessionaria in merito alla procedura ablativa: perchè se si fosse trattato di concessione c.d. traslativa, come pure lasciavano intendere la predisposizione del progetto da parte di questa, nonché il decreto di occupazione temporanea, la



legittimazione del comune doveva essere esclusa anche sotto questo ulteriore profilo.

La giurisprudenza, infatti, ha ripetutamente affermato al riguardo che essa appartiene esclusivamente al concessionario, il quale agisce come organo indiretto dell'Amministrazione concedente e che la sua azione produce, nei confronti dei terzi, gli stessi effetti che produrrebbe l'azione diretta dell'Amministrazione, alla quale il concessionario viene sostituito per effetto della concessione. Ed è perciò obbligato al pagamento dell'indennità per l'occupazione d'urgenza dei suoli, decretata a suo favore, ed a maggior ragione, atteso anche il carattere personale della responsabilità da illecito aquiliano, al risarcimento dei danni per il verificarsi dell'occupazione espropriativa (Cass. 8197/2005; 5123/2003; 2102/2002).

Ma la conclusione della Corte territoriale è errata anche al lume della prima ratio decidendi, la quale presuppone - al contrario dell'altra - che all'epoca di entrata in vigore della legge 317 del 1993 l'amministrazione titolare del potere di realizzare il piano di ricostruzione di quella città e di provvedere alle relative espropriazioni fosse il Ministero dei L.P: come prevedeva del resto l'art.13 novies-decies della legge 363 del 1984, il quale, per un verso (1°



comma) ha restituito efficacia al piano di ricostruzione di cui alla legge 1402 del 1951 (pur se scaduto o decaduto) onde "provvedere a tutte le esigenze connesse al definitivo completamento dell'opera di ricostruzione, di rinascita e di sviluppo del comune di Ancona, colpito anche dagli eventi sismici del 1972 e dal movimento franoso del 1982". E dall'altro ha attribuito al sudetto Ministero (6° comma) il potere-dovere di "provvedere all'attuazione ed al completamento del piano di ricostruzione della città di Ancona, anche ai sensi della legge 933 del 1977, in via straordinaria...":seppure in conformità "delle richieste del comune di Ancona".

Conseguentemente nessun rilievo poteva assumere la circostanza che il menzionato progetto fosse stato approvato dal Consiglio comunale nel 1987, anche perchè espressamente prevista dal 7° comma di detta normativa, la quale riservava all'amministrazione comunale non solo siffatto compito, ma anche quello di apportarvi varianti tecniche di concerto con l'ente concessionario: senza che ciò influisse sulla titolarità delle opere pubbliche realizzande che continuava a gravare, anche sotto il profilo della spesa, esclusivamente in capo all'amministrazione statale.

E non influiva del pari il fatto che il Consiglio



superiore dei L.P. in data 25 giugno 1987 si fosse limitato ad esprimere su di essa parere favorevole, in quanto proprio tale circostanza veniva considerata da questa legge (7° comma sub a) come una delle possibili condizioni al cui verificarsi sorgeva immediatamente per il Ministero l'obbligo di emettere il decreto di affidamento dei lavori senza altre incombenze.

Ricorrendo allora siffatta situazione, alla Corte territoriale si offriva la sola alternativa di accertare se l'amministrazione statale avesse provveduto direttamente alle espropriazioni necessarie per realizzarle (pur avvalendosi di imprese private); ovvero avesse proceduto, come prospettato dalle parti, secondo lo schema stabilito dal combinato disposto degli art. 16 della legge 1402/1951 e 13 novies-decies della legge 363/1984, affidando i lavori da eseguire in concessione alla società Adriatica Costruzioni, che ha quindi ottenuto il decreto di occupazione temporanea ed ha attuato l'irreversibile trasformazione dei terreni Gherardini.

Ma in entrambe le ipotesi ai procedimenti ablativi nella previsione della legge del 1984, vigente sia all'epoca in cui è stato emesso il decreto sudetto, sia al momento in cui si è realizzata l'occupazione acquisitiva, restava estranea l'amministrazione comunale; e non ne era a maggior ragione configurabile la responsa-



bilità ove fosse rimasta accertata la circostanza dedotta dall'ente locale che il Ministero dei L.P. già con d.m. 1573 del 31 maggio 1959 si era sostituito al comune di Ancona ex art. 15 e 16 della legge 1402 del 1951 e succ. modif. onde attuare il P.R.G. e le conseguenti opere di ricostruzione (pag.10 ricorso): avendo questa Corte proprio con riguardo a siffatta situazione e fin dalle pronunce più lontane nel tempo affermato il principio che in tali casi l'ente sostituto agisce per l'esecuzione dell'opera non in rappresentanza dell'amministrazione sostituita, ma per competenza propria e spendendo il proprio nome di persona giuridica diversa. Ed assume di fronte all'espropriato od al titolare del bene occupato tutti gli obblighi relativi al pagamento dell'indennità od all'eventuale ristoro dei danni (Cass. 6730/1988; 4739/1986; Cons. St. Ad. plen. 20/1969): a meno che non affidi in concessione ad altro soggetto l'esecuzione dei lavori per l'attuazione del piano, attribuendo altresì al concessionario l'espletamento delle attività relative al procedimento di espropriazione che all'uopo si renda necessario; giacchè in tal caso la legittimazione nelle controversie promosse dall'espropriato per la determinazione delle indennità o del risarcimento del danno spetta a detto concessionario o affidatario e non al comune, pur

A large, stylized handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.



se beneficiario delle opere (Cass.269/1981; 2161/1979; 3645/1971; 1129/1964).

Nè detta legittimazione poteva venire successivamente trasferita all'amministrazione ricorrente, come mostra di ritenere la Corte di appello, per effetto dell'art.3,2° comma della legge, secondo cui "All'affidamento dei lavori e delle opere di cui al comma 1 provvede il Ministero dei lavori pubblici, anche a mezzo di delega ai comuni interessati mediante contratti di appalto, ai sensi del d.lgs. 406 del 1991, recante attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, aventi ad oggetto, oltre all'esecuzione, anche la progettazione esecutiva e le ulteriori espropriazioni o acquisizioni di aree eventualmente occorrenti". Ed attraverso lo strumento dei decreti ministeriali del 1994 attuativi di detta norma.

Questa, infatti, non ha operato una sostituzione ex lege fra enti nella titolarità dei rapporti obbligatori in esame, trasferendoli dal Ministero dei L.P. al comune di Ancona; nè ha devoluto a detta amministrazione il compito di provvedere alla loro liquidazione e definizione contabile.

La disciplina di questi rapporti è, infatti, contenuta nel precedente art.2 che ha disposto la revoca di



tutte le concessioni in corso attribuendo proprio al Ministero dei lavori pubblici l'onere di "provvedere agli adempimenti necessari per la definizione dei rapporti giuridici già posti in essere con decreti ministeriali di affidamento, sia per le concessioni revocate, sia per quelle annullate con decreto del Ministro dei lavori pubblici del 7 ottobre 1992".

L'art.3, invece, ha introdotto esclusivamente disposizioni relative (1° comma) "ai lavori di completamento delle opere in corso, a quelli finalizzati alla realizzazione di un progetto approvato ovvero a quelli strettamente necessari ad assicurare la funzionalità ad opere già ultimate", per i quali il Ministero dei L.P. avrebbe dovuto "predisporre, sentiti i comuni interessati, un elenco di interventi da realizzare, il cui onere a carico dello Stato"; nonchè al loro affidamento: revocate, infatti, dal precedente art.2 tutte le concessioni sussistenti, il comma successivo ha previsto che detto affidamento potesse avvenire "anche a mezzo di delega ai comuni interessati mediante contratti di appalto, ai sensi del d.lgs. 406 del 1991, recante attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici"; i quali per assicurare detto completamento, avrebbero potuto prevedere anche "la progettazione ese-



cutiva e le ulteriori espropriazioni o acquisizioni di aree eventualmente occorrenti".

Pertanto la norma non ha inciso sui lavori già compiuti, nè sulle espropriazioni già concluse, come conferma il successivo art.5 che dichiara "cessati" gli effetti dell'art. 13 noviesdecies della legge del 1984 più volte citato, non annullandoli retroattivamente e non rilevandone il contrasto con la normativa comunitaria. Ma disponendo soltanto: "Dalla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia le disposizioni di cui agli articoli 13, sexies decies e 13, noviesdecies del Decreto legge 26 maggio 1984 n. 159, convertito con modificazioni dalla Legge 24 luglio 1984 n. 363" (Cass.60/2003). E non era applicabile al procedimento ablativo svolto nei confronti degli immobili Gherardini, posto che gli stessi non rientravano fra le aree che in seguito all'affidamento dei lavori di completamento dovevano essere ancora acquisite mediante espropriazione per p.u.: avendo le stesse parti e la sentenza impugnata concordemente riferito che il procedimento ablativo per cui è causa era iniziato nel 1987, concludendosi dopo un quinquennio, ancor prima che fosse emanata la legge 317 del 1993, mediante l'occupazione acquisitiva di cui si è detto. La quale, come è noto, costituisce una delle vie, unitamente



al decreto di espropriazione ed al contratto di cessione volontaria, attraverso le quali viene definito il procedimento ablativo (Cass.7544/2005;3966/2004).

Al lume di questa situazione, nessun rilievo poteva attribuirsi alla non ancora avvenuta liquidazione dell'indennizzo o del risarcimento del danno ai proprietari espropriati (riguardante la sola definizione dei rapporti patrimoniali tra questi ultimi e l'espropriante) e, quindi "al fatto che la presente causa veniva promossa dopo l'entrata in vigore sia della legge 31/93, sia del decreto ministeriale 157/1994..." (pag.7): essendo determinante, per decidere dell'applicazione della menzionata norma unicamente la circostanza che gli immobili Gherardini, già acquisiti nel 1992 dal Ministero dei L.P. per il completamento del piano di ricostruzione del comune di Ancona, non potevano perciò stesso rientrare fra le aree ancora da acquisire "ove occorrenti" per l'esecuzione dei nuovi lavori, oggetto della possibile "delega" di cui al menzionato art.3 della legge del 1993.

E nessuna conseguenza poteva, da ultimo, essere ricondotta al contenuto del d.m. 157 del 1994, attuativo di detta norma, che aveva provveduto ai nuovi affidamenti, perchè seppure ne fosse consentita una interpretazione in contrasto con quest'ultima - che cioè il Mini-



stero aveva trasferito al comune di Ancona anche le competenze in ordine ad espropriazioni già concluse (pag.7 sent.)- la Corte di appello, a prescindere da ogni questione sulla quantità dei poteri delegati all'ente locale, avrebbe dovuto disapplicarlo per la sua palese illegittimità, in ottemperanza al disposto dell'art.5 della legge 2248 del 1865 All.E.

Assorbiti pertanto, il quarto motivo, relativo alla restituzione delle aree non irreversibilmente trasformate ed il quinto relativo al denunciato difetto di interesse dei Gherardini a proporre appello incidentale contro la decisione del Tribunale, la sentenza impugnata, incorsa nelle numerose violazioni di legge fin qui rilevate, va cassata con rinvio alla stessa Corte di appello di Ancona che provvederà ad una nuova disamina in ordine alla titolarità del rapporto obbligatorio derivante dall'occupazione e dall'espropriazione dei terreni dei controcorrenti, attenendosi ai principi esposti e compiendo gli accertamenti omissi.

Sarà, infine, compito della Corte di rinvio provvedere anche alla liquidazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte, dichiara estinto per rinuncia il giudizio relativo al ricorso incidentale dei Gherardini. Acco-



glie i primi tre motivi di quello principale, dichiara  
assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata in re-  
lazione ai motivi accolti e rinvia anche per la liqui-  
dazione delle spese del giudizio di legittimità alla  
Corte di appello di Bologna.

Così deciso in Roma il 27 ottobre 2005.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Salvatore Salvago

~~Alberto Russo~~

Gianni Losavio

Deposito in Cancelleria  
20 GEN 2006  
IL CANCELLIERE

CANCELLIERE  
Andrea Bianchi