

EDIFICI DANNEGGIATI DA SISMA - PROCEDURA DI ASSEGNAZIONE DI AREA SOSTITUTIVA

(Cassazione - Sezione Prima Civile - Sent. n. 1369/2000 - Presidente M. Cantillo - Relatore L. Macioce)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 22.4. 1988 i sigg.ri D. G., C., A., E., J., F., O. e C. - proprietari di un immobile sito in Avellino, gravemente danneggiato dal sisma del 23.11.1980 - premesso che il piano di recupero 12 al fine di consentire la costruzione di un'opera pubblica aveva previsto la delocalizzazione del loro immobile, che per l'esecuzione di tal opera il Sindaco aveva disposto con decreto 30.9.85 l'occupazione d'urgenza dell'area per anni 5, che l'opera era stata realizzata, che il Comune non aveva ancora provveduto ad assegnare il lotto sostitutivo, convenivano in giudizio il Comune stesso innanzi al Tribunale di Avellino chiedendone la condanna - nell'ipotesi in cui non avesse provveduto all'assegnazione dell'area sostitutiva e previa declaratoria di illegittimità di tale omissione - al ristoro dei danni commisurati al valore di sedime, del contributo di legge e dell'incremento del valore dell'area edificata.

Il Tribunale adito, costituitosi il Comune, con sentenza 28.3.95 rigettava la domanda affermando in motivazione che doveva escludersi alcun diritto alla ricostruzione dell'immobile in altra area con i benefici della L. 219/81, posto che il PdR 12 non era stato approvato e che il diritto di riedificare sull'area originaria era pur da escludere, posto che il Comune - nel corso del periodo di occupazione legittimamente prorogato - aveva adottato decreto di esproprio 27.7.93 e che per la perdita dell'area di sedime gli attori avevano ottenuto indennizzo.

La pronunzia era impugnata da D. C., E, G., A., F. e da C. M. (n.q. di erede di D. O.) e, costituitosi l'appellato Comune, la Corte d'Appello di Napoli con sentenza 16.3.97 rigettava il gravame. Affermavano quei giudici in motivazione che:

a) dovendosi il diritto di ricostruire l'immobile danneggiato, con i contributi e nei modi di cui all'art 28 L. 219/81, riconoscere ai soli proprietari dello stesso, tale veste non poteva ravvisarsi in capo agli appellanti posto che essi, vuoi per effetto di accessione

invertita vuoi per effetto di esproprio, avevano perso la proprietà e, quindi il diritto all'assegnazione di area sostitutiva;

b) l'occupazione dell'area - iniziata con decreto 30.9.1985 di durata quinquennale - era stata prorogata il 2. 11.90 per due anni ex art 14 D.L. 543/87 (conv. in L. 47/88) e per altri due anni con decreto 5.10.92 ex art. 22 L 158/91, sì che il decreto di esproprio 27. 7. 93 era intercorso in periodo di occupazione legittima e quindi era del tutto tempestivo;

c) non poteva certo interpretarsi il regime delle proroghe del 1987 e del 1991 come applicabile alle sole occupazioni in corso che tali fossero in virtù della precedente proroga ex art. 1 comma 5bis D.L. 901/84 (conv. in L. 42/85), dovendosi l'art. 14 interpretare come relativo a tutte le occupazioni in atto, non scaduto o già prorogato che fosse l'originario termine.

Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto ricorso i sigg. ri D. G., C., E., C., J.e F. e nonché C. M. notificando l'atto il 19.2.98 ed in esso articolando due motivi.

L'intimato ha notificato controricorso il 26.3.98. Entrambe le parti hanno depositato memorie finali ed i loro difensori hanno discusso oralmente la causa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo i ricorrenti denunziano la violazione degli artt. 27 e 28 della L. 14.5.1981, n. 219 e 5 n. 4bis della L. 18. 4.1984, n. 80 (come recepiti nel D.Lgs. 30.3.90, n 75 agli artt. 33-34-35) ed omessa motivazione, per avere la Corte di merito, ignorando le precise disposizioni sul diritto dei ricorrenti (sempre proprietari dell'area sino al decreto di esproprio 27.7.93) ad avere in assegnazione il lotto previsto dal PdR 12 (poi non approvato dal Comune) immotivatamente negato il risarcimento ai sensi dell'art. 2043 c. c. per il danno cagionato dall'illecito diniego della invocata assegnazione.

Con il secondo motivo, poi, viene censurata la sentenza per violazione degli artt. 20, 2° comma, L. 867/71; 14, 2° comma, L. 47/88; 22, L. 158/91; 12 e 14 delle preleggi; 42 Cost.; 27 e 28 L. 219/81, avendo la Corte di merito erroneamente ritenuto che beneficiasse della proroga anche l'occupazione che non fosse stata già prorogata in forza dell'art. 1 comma 5 bis L. 42/85, così forzando in modo irragionevole la lettera delle indicate norme.

1. Ritiene il Collegio di dover esaminare contestualmente i due complessi motivi testé sintetizzati, posto che, come emergerà dalla successiva trattazione, la cognizione delle censure contenute nel secondo mezzo è parzialmente pregiudicante la soluzione da dare ai quesiti posti con il primo motivo. E ritiene anche il Collegio che la disamina delle doglianze debba essere preceduta dalla sintetica puntualizzazione del quadro delle norme regolanti, generalmente, l'erogazione dei "contributi" per la ricostruzione degli edifici distrutti dal sisma e, specificamente, le condizioni per l'insorgenza del diritto all'assegnazione di area "delocalizzata".

Ritiene, ancora, il Collegio che, sulle premesse normative richiamate ed all'esito della disamina dei due motivi, emerga la fondatezza indiscutibile della prima censura e l'inaccogliabilità della seconda, con la conseguente cassazione, con rinvio, della imputata sentenza.

2. Le prime constatazioni, rilevanti ai fini di causa, che appaiono imporsi alla luce della lettura degli artt. 8 e 9 della Legge 14.5.1981, n. 219 sono quelle afferenti la ricomprensione dell'assegnazione di area sostitutiva (per i proprietari di edifici danneggiati e non più ricostruiti "in sito") nell'ambito degli interventi di ricostruzione (art 8) e come "species" dei contributi e finanziamenti di ricostruzione (art. 99, in tal caso il contributo economico dovendosi aumentare della somma corrispondente al prezzo di cessione dell'area e l'area di sedime "delocalizzata" restando acquisita al patrimonio del Comune. E se il proprietario dell'edificio sinistrato ha indubitabilmente un diritto soggettivo alla contribuzione, di legge - difatti minuziosamente regolata senza che residuino margini di discrezionalità in capo alla P. A. (cfr. Cass., S.U. 4188/96 e 1082/91) - al predetto proprietario, che in ragione delle ipotesi normative di delocalizzazione, necessaria attende l'assegnazione di area sostitutiva, deve riconoscere posizione soggettiva di analoga consistenza tanto con riguardo al contributo economico quanto in relazione all'area in discorso, pur se per quest'ultima l'insorgenza del diritto è - come si vedrà appresso - dallo stesso legislatore correlata al completamento di un complesso "iter" procedimentale. Quanto alla condizione soggettiva per accedere alle contribuzioni di legge, nelle varie forme in cui esse si articolano, essa è esclusivamente quella di essere stati proprietari dell'immobile sinistrato alla data del sisma (artt. 8 e 9). Dagli artt. 9-28-29 della Legge 219/81 e la legge 14.4.84 n. 80 (previsioni confluite negli artt. 9-33- 34-35 D.Lgs 30.3.90 n. 76) si evince, poi, il quadro dei complessi adempimenti previsti per la ricostruzione e, nel suo ambito, per la "delocalizzazione" in discorso: e tra tali adempimenti, obbligo primario

dei Comuni è quello di adottare gli strumenti urbanistici necessari tanto per la risistemazione delle aree degli edifici e delle attività produttive coinvolti dal sisma quanto per la realizzazione in altro sito degli stabili non ricostruibili nei siti originari (si tratta, segnatamente dei p.d.z., dei p.i.p. e dei p.d.r. previsti - rispettivamente - dalle leggi 167/62, 865/71 art 27, 457/78 tit. IV).

All'esito di tale complessa attività di intervento, nel cui ambito è previsto - giova precisare - che l'approvazione dei piani esecutivi equivale a dichiarazione di p.u. (art. 34, comma 17 D. Lgs. 76/90) è infine situato l'atto di assegnazione dell'area per la ricostruzione, nell'ambito del p.d.z., ai soggetti che non possono ricostruire sull'area originaria: ed in tal caso da un canto insorgerà anche il diritto ai contributi economici (eventualmente comprensivi del prezzo di cessione dell'area), dall'altro le aree di sedime "delocalizzate" saranno acquisite al patrimonio comunale (art. 34 commi 18-19-20-71 D.Lgs.76/90).

3. Da quanto premesso consegue la constatazione "prima facie" dell'errore commesso dalla Corte di merito, e specificamente denunciato dai ricorrenti, nell'aver quei Giudici - totalmente ignorando il disposto dei richiamati artt. 8 e 9 della legge 219/81 che correlano la veste proprietaria, necessaria per l'accesso al sistema dei contributi, alla data del sisma - negato alcun diritto all'assegnazione, o al risarcimento per l'illecita sua mancanza, sull'assunto che il presupposto proprietario fosse stato eliminato dall'ablazione (sostanziale o formale) dell'area interessata dal sisma, sol residuando ai proprietari il diritto all'indennizzo (sostanziale o formale). Ma se è di tutta evidenza l'errore commesso - frutto di una totale pretermissione del dato normativo e di una indebita commistione della funzione dell'indennizzo per l'esproprio dell'area di sedime con quella propria dei contributi per la ricostruzione dell'edificio - non da questo discende, automaticamente, la cassazione dell'impugnata sentenza, posto che vi è da chiedersi (dalla soluzione del quesito ben potendo discendere la mera correzione della motivazione di una decisione comunque esatta) se l'esproprio 27.7.93 (del quale va in primo luogo scrutinata l'efficacia, secondo le censure poste con il secondo motivo) non abbia "ex tunc" eliminato l'interesse alla assegnazione in quanto provvedimento espressivo di una scelta discrezionale incompatibile con il sistema della delocalizzazione ex art. 28 cit. e se, di contro, e pur in caso di soluzione negativa del quesito teste posto, nell'indiscutibile mancata adozione dei piani urbanistici (strumenti indispensabili per l'insorgenza del diritto all'assegnazione) sia comunque ravvisabile quell'illecito ex art. 2043 c.c. per la cui sanzione indennitaria gli odierni ricorrenti proposero, in

alternativa all'esecuzione dell'obbligo di assegnare, la domanda del 22.4. 1988. 4. Quanto alla questione - posta con il secondo mezzo e pregiudiziale all'esame del ruolo "alternativo" dell'esproprio rispetto alla c.d. delocalizzazione - della efficacia del decreto 27.7.93, pare al Collegio che la Corte di merito abbia esattamente disatteso la tesi degli espropriati. Ed infatti, la proroga dei periodi di occupazione legittima disposta dall'art. 14, 2° L. 47/88 - sulla cui automatica operatività questa Corte ha espresso costante univoco orientamento (da ultimo, Cass. 1861/99 - 12382/98 - 6626/98 - 5879/98) - pone quale sola condizione per il suo agire che l'occupazione sia in corso, agisce cioè quale indistinto strumento di dilazione a beneficio dell'espropriante sia con riguardo alle occupazioni in corso sia con riferimento a quelle già in proroga ai sensi del D.L. 901/84 (e per le quali è significativo l'uso del termine "già prorogato").

L'art. 22 della L. 158/91 è ancor più chiaro nell'indicare che la sola condizione applicativa prevista è la "pendenza" del termine di occupazione e che il riferimento alla pregressa proroga del 1988 è operato per dar atto della continuità legislativa e non già per condizionare l'operatività della seconda proroga alla applicabilità concreta della prima ("la scadenza del termine.., da ultimo prorogata dall'art, 14 comma 2..."). Contrariamente opinando, rammentato che il fine delle proroghe fu quello di consentire alla P.A. un maggiore "spatium deliberandi" in attesa della riforma degli indennizzi (arrivata solo nel 1992 con l'art. 5bis), si perverrebbe alla irragionevole limitazione di tale "spatium" alle sole occupazioni in atto all'epoca del D.L. 901/84 (conv. in L. 42/85) e cioè ad una lettura delle norme confliggente con elementari canoni di razionalità. E poiché la lettera delle cennate disposizioni non autorizza affatto a pervenire a siffatto risultato ne consegue l'adozione della interpretazione costituzionalmente corretta e la reiezione – per quel che occupa - del secondo motivo di ricorso.

5. In ordine alla questione - esplicitata solo in discussione orale ma comunque ben rilevabile d'ufficio - della pretesa "alternatività" dell'esproprio (quale validamente adottato) rispetto all'intera procedura di delocalizzazione dell'area, pare al Collegio doversi ad essa dare risposta negativa. Il sistema dei piani (p.d.z - p.i.p. - p.d.r.) è stato previsto dal legislatore del 1981 quale cornice obbligatoria per la riprogrammazione del territorio a seguito del sisma - con le contestuali misure di ricostruzione/risistemazione in sito, di trasformazione delle aree disastrose, di ricollocazione (contestuale alla, o dipendente dalla, trasformazione) degli insediamenti abitativi e produttivi delocalizzati - e si situa necessariamente ad un livello di intervento diverso, perché generale e superiore da quello delle singole misure (privatistiche

ovvero autoritative) di acquisizione delle aree necessarie all'attuazione dei fini di riprogrammazione. E basti al proposito rammentare la previsione (il citato comma 17 dell'art. 34 del D.Lgs. 76/90) dell'equivalenza dell'approvazione dei piani a dichiarazione di p.u. per comprendere quale sia il ruolo dei primi e la funzione - attuativa - dell'esproprio. Se, dunque, l'alternatività è da ipotizzare, questa si situa nella possibilità che il Comune, nel quadro del previgente PRG od approvato lo strumento urbanistico specifico, decida di destinare immediatamente l'area disastata ad opera pubblica e pertanto la acquisisca per realizzarla, non potendo attendere i tempi della ben più complessa delocalizzazione (l'esecutività anche del P.d. Z.) al cui esito, soltanto, con l'assegnazione dell'area nuova agli aventi diritto (a sua volta acquistata da od espropriata a terzi), potrebbe acquisire al proprio patrimonio l'originaria area di sedime. E dunque di l'alternatività dell'esproprio è a parlarsi solo con riguardo al momento e allo strumento dell'acquisizione al Comune dell'area di sedime dell'edificio sinistrato (acquisita in via autoritativa e non quale "reliitto" dell'operazione di delocalizzazione), in nessun modo potendo ipotizzarsi che l'esproprio adottato dal Comune per acquisire sollecitamente l'area sulla quale realizzare l'opera (in tesi prevista dallo stesso P.d.R.) escluda che vadano a loro compimento i procedimenti collegati di realizzazione di insediamenti abitativi produttivi delocalizzati e che vengano meno gli interessi (o i diritti) dei proprietari alle correlative assegnazioni di nuove aree.

6. Resta, quindi, da chiedersi - venendo alla specifica ipotesi di causa, nella quale l'assegnazione ai ricorrenti non ha avuto luogo nel difetto (affermato "hinc et inde") dell'approvazione del Piano urbanistico - se i ricorrenti stessi abbiano fondatamente proposto la alternativa domanda indennitaria di cui è chiara traccia nella citazione introduttiva, il che è quanto dire, per quel che rileva in questa sede rescindente di legittimità, se, rimossa l'erronea affermazione della Corte di merito (di cui al punto 3), sia comunque configurabile in capo ad essi una posizione soggettiva tutelabile ai sensi dell'invocato art. 2043 c.c. e, di converso, un comportamento illecito del Comune nella mancata adozione degli strumenti urbanistici, e dei conseguenti atti, di sua competenza. E la risposta che questa Corte avrebbe dato nell'ambito degli indirizzi consolidati sino a pochi mesi addietro sarebbe stata negativa, dovendo certamente assegnarsi agli odierni ricorrenti, quali proprietari di area in attesa di delocalizzazione (e "medio tempore" espropriati per p.u.), nulla più dell'interesse legittimo alla adozione degli strumenti urbanistici prima, e dell'atto di assegnazione, poi, e quindi di una posizione la cui lesione da parte del Comune non avrebbe potuto certo determinare la sanzione indennitaria da parte del Giudice Ordinario.

La recente pronunzia delle SS.UU. di questa Corte, recante il n. 500/99, induce il Collegio, che pienamente condivide la svolta interpretativa in tal pronunziato ampiamente argomentata, a diversamente opinare. Si deve infatti affermare con riguardo al caso che occupa che anche la lesione dell'interesse degli odierni ricorrenti all'emissione dell'atto di assegnazione (alla adozione del quale sarebbe seguita l'insorgenza della più piena situazione protetta, e cioè del diritto. soggettivo), e dalla omissione del quale si lamenta essere insorto grave danno patrimoniale, potrebbe essere stata indotta dalla fattispecie complessa rapportabile all'invocato art. 2043 c.c.: e siffatta possibilità è la condizione necessaria e sufficiente perché sia ravvisabile un interesse dei ricorrenti alla pronunzia rescissoria, nel mentre compete interamente al Giudice del merito scrutinare se l'illecito prospettato, ed astrattamente possibile, sia stato realmente commesso.

Al proposito va rammentato, sempre alla stregua del condiviso recente orientamento, che la fattispecie di illecito è in tesi costituita dalla condotta della P.A., in violazione delle norme di legge dianzi rammentate, e dalla colpa della stessa Amministrazione, per l'ipotesi in cui l'omessa attuazione delle obbligazioni gravanti sul Comune sia stata indotta non già dal legittimo esercizio della funzione amministrativa, espressione di insindacabili scelte di politica urbanistica, bensì da considerazioni estranee alle necessarie condizioni di imparzialità e correttezza amministrativa.

7. Dalle esposte premesse discende che la sentenza impugnata, in accoglimento del primo motivo del ricorso, deve essere cassata. Spetterà quindi al Giudice del rinvio, designato in altra sezione della Corte di Napoli, fare applicazione del sopra esposto principio di diritto e pertanto: qualificare, in relazione allo stato del procedimento aperto dalla domanda di assegnazione di area ed alle norme richiamate, l'interesse protetto dei ricorrenti in rapporto alla pretesa indennitaria (senza che l'adozione, in citazione, del "nomen juris" del diritto soggettivo costituisca preclusione per diversa qualificazione); accertare l'esistenza di una condotta del Comune che, in relazione ad atti od omissioni di adempimenti, in violazione di legge, possa integrare l'ipotesi dell'illecito ex art 2043 c.c., in termini di ingiustificata soppressione dell' interesse dei privati; indagare se a tale eventuale violazione si accompagni il requisito imprescindibile della colpa dell'Ente locale, intesa nei termini di cui al capo che precede; individuare da ultimo, ed in caso di esito positivo degli accertamenti esposti se ed in che misura i ricorrenti abbiano patito il danno patrimoniale lamentato (non omettendo,

in caso affermativo, di decontare dal "quantum" eventualmente riconosciuto l'indennizzo per l'esproprio subito).

Spetterà al Giudice del rinvio anche di regolare le spese del giudizio di legittimità.

EDIFICI DANNEGGIATI DA SISMA - PROCEDURA DI ASSEGNAZIONE DI AREA SOSTITUTIVA

(Cassazione - Sezione Prima Civile - Sent. n. 1369/2000 - Presidente M. Cantillo - Relatore L. Macioce)

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 22.4. 1988 i sigg.ri D. G., C., A., E., J., F., O. e C. - proprietari di un immobile sito in Avellino, gravemente danneggiato dal sisma del 23.11.1980 - premesso che il piano di recupero 12 al fine di consentire la costruzione di un'opera pubblica aveva previsto la delocalizzazione del loro immobile, che per l'esecuzione di tal opera il Sindaco aveva disposto con decreto 30.9.85 l'occupazione d'urgenza dell'area per anni 5, che l'opera era stata realizzata, che il Comune non aveva ancora provveduto ad assegnare il lotto sostitutivo, convenivano in giudizio il Comune stesso innanzi al Tribunale di Avellino chiedendone la condanna - nell'ipotesi in cui non avesse provveduto all'assegnazione dell'area sostitutiva e previa declaratoria di illegittimità di tale omissione - al ristoro dei danni commisurati al valore di sedime, del contributo di legge e dell'incremento del valore dell'area edificata.

Il Tribunale adito, costituitosi il Comune, con sentenza 28.3.95 rigettava la domanda affermando in motivazione che doveva escludersi alcun diritto alla ricostruzione dell'immobile in altra area con i benefici della L. 219/81, posto che il PdR 12 non era stato approvato e che il diritto di riedificare sull'area originaria era pur da escludere, posto che il Comune - nel corso del periodo di occupazione legittimamente prorogato - aveva adottato decreto di esproprio 27.7.93 e che per la perdita dell'area di sedime gli attori avevano ottenuto indennizzo.

La pronunzia era impugnata da D. C., E, G., A., F. e da C. M. (n.q. di erede di D. O.) e, costituitosi l'appellato Comune, la Corte d'Appello di Napoli con sentenza 16.3.97 rigettava il gravame. Affermavano quei Giudici in motivazione che:

a) dovendosi il diritto di ricostruire l'immobile danneggiato, con i contributi e nei modi di cui all'art 28 L. 219/81, riconoscere ai soli proprietari dello stesso, tale veste non

potrebbe ravvisarsi in capo agli appellanti posto che essi, vuoi per effetto di accessione invertita vuoi per effetto di esproprio, avevano perso la proprietà e, quindi il diritto all'assegnazione di area sostitutiva;

b) l'occupazione dell'area - iniziata con decreto 30.9.1985 di durata quinquennale - era stata prorogata il 2. 11.90 per due anni ex art 14 D.L. 543/87 (conv. in L. 47/88) e per altri due anni con decreto 5.10.92 ex art. 22 L 158/91, sì che il decreto di esproprio 27. 7. 93 era intercorso in periodo di occupazione legittima e quindi era del tutto tempestivo;

c) non poteva certo interpretarsi il regime delle proroghe del 1987 e del 1991 come applicabile alle sole occupazioni in corso che tali fossero in virtù della precedente proroga ex art. 1 comma 5bis D.L. 901/84 (conv. in L. 42/85), dovendosi l'art. 14 interpretare come relativo a tutte le occupazioni in atto, non scaduto o già prorogato che fosse l'originario termine.

Per la cassazione di tale sentenza hanno proposto ricorso i sigg. ri D. G., C., E., C., J.e F. e nonché C. M. notificando l'atto il 19.2.98 ed in esso articolando due motivi. L'intimato ha notificato controricorso il 26.3.98. Entrambe le parti hanno depositato memorie finali ed i loro difensori hanno discusso oralmente la causa.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo i ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 27 e 28 della L. 14.5.1981, n. 219 e 5 n. 4bis della L. 18. 4.1984, n. 80 (come recepiti nel D.Lgs. 30.3.90, n 75 agli artt. 33-34-35) ed omessa motivazione, per avere la Corte di merito, ignorando le precise disposizioni sul diritto dei ricorrenti (sempre proprietari dell'area sino al decreto di esproprio 27.7.93) ad avere in assegnazione il lotto previsto dal PdR 12 (poi non approvato dal Comune) immotivatamente negato il risarcimento ai sensi dell'art. 2043 c. c. per il danno cagionato dall'illecito diniego della invocata assegnazione.

Con il secondo motivo, poi, viene censurata la sentenza per violazione degli artt. 20, 2° comma, L. 867/71; 14, 2° comma, L. 47/88; 22, L. 158/91; 12 e 14 delle preleggi; 42 Cost.; 27 e 28 L. 219/81, avendo la Corte di merito erroneamente ritenuto che beneficiasse della proroga anche l'occupazione che non fosse stata già prorogata in forza dell'art. 1 comma 5 bis L. 42/85, così forzando in modo irragionevole la lettera delle indicate norme.

1. Ritiene il Collegio di dover esaminare contestualmente i due complessi motivi testé sintetizzati, posto che, come emergerà dalla successiva trattazione, la cognizione delle censure contenute nel secondo mezzo è parzialmente pregiudicante la soluzione da dare ai quesiti posti con il primo motivo. E ritiene anche il Collegio che la disamina delle doglianze debba essere preceduta dalla sintetica puntualizzazione del quadro delle norme regolanti, generalmente, l'erogazione dei "contributi" per la ricostruzione degli edifici distrutti dal sisma e, specificamente, le condizioni per l'insorgenza del diritto all'assegnazione di area "delocalizzata". Ritiene, ancora, il Collegio che, sulle premesse normative richiamate ed all'esito della disamina dei due motivi, emerga la fondatezza indiscutibile della prima censura e l'inaccoglibilità della seconda, con la conseguente cassazione, con rinvio, della imputata sentenza.

2. Le prime constatazioni, rilevanti ai fini di causa, che appaiono imporsi alla luce della lettura degli artt. 8 e 9 della Legge 14.5.1981, n. 219 sono quelle afferenti la ricomprensione dell'assegnazione di area sostitutiva (per i proprietari di edifici danneggiati e non più ricostruiti "in sito") nell'ambito degli interventi di ricostruzione (art 8) e come "species" dei contributi e finanziamenti di ricostruzione (art. 99, in tal caso il contributo economico dovendosi aumentare della somma corrispondente al prezzo di cessione dell'area e l'area di sedime "delocalizzata" restando acquisita al patrimonio del Comune. E se il proprietario dell'edificio sinistrato ha indubitabilmente un diritto soggettivo alla contribuzione, di legge - difatti minuziosamente regolata senza che residuino margini di discrezionalità in capo alla P. A. (cfr. Cass., S.U. 4188/96 e 1082/91) - al predetto proprietario, che in ragione delle ipotesi normative di delocalizzazione, necessaria attende l'assegnazione di area sostitutiva, deve riconoscere posizione soggettiva di analoga consistenza tanto con riguardo al contributo economico quanto in relazione all'area in discorso, pur se per quest'ultima l'insorgenza del diritto è - come si vedrà appresso - dallo stesso legislatore correlata al completamento di un complesso "iter" procedimentale. Quanto alla condizione soggettiva per accedere alle contribuzioni di legge, nelle varie forme in cui esse si articolano, essa è esclusivamente quella di essere stati proprietari dell'immobile sinistrato alla data del sisma (artt. 8 e 9). Dagli artt. 9-28-29 della Legge 219/81 e la legge 14.4.84 n. 80 (previsioni confluite negli artt. 9-33- 34-35 D.Lgs 30.3.90 n. 76) si evince, poi, il quadro dei complessi adempimenti previsti per la ricostruzione e, nel suo ambito, per la "delocalizzazione" in discorso: e tra tali adempimenti, obbligo primario

dei Comuni è quello di adottare gli strumenti urbanistici necessari tanto per la risistemazione delle aree degli edifici e delle attività produttive coinvolti dal sisma quanto per la realizzazione in altro sito degli stabili non ricostruibili nei siti originari (si tratta, segnatamente dei p.d.z., dei p.i.p. e dei p.d.r. previsti - rispettivamente - dalle leggi 167/62, 865/71 art 27, 457/78 tit. IV).

All'esito di tale complessa attività di intervento, nel cui ambito è previsto - giova precisare - che l'approvazione dei piani esecutivi equivale a dichiarazione di p.u. (art. 34, comma 17 D. Lgs. 76/90) - è infine situato l'atto di assegnazione dell'area per la ricostruzione, nell'ambito del p.d.z., ai soggetti che non possono ricostruire sull'area originaria: ed in tal caso da un canto insorgerà anche il diritto ai contributi economici (eventualmente comprensivi del prezzo di cessione dell'area), dall'altro le aree di sedime "delocalizzate" saranno acquisite al patrimonio comunale (art. 34 commi 18-19-20-71 D.Lgs.76/90).

3. Da quanto premesso consegue la constatazione "prima facie" dell'errore commesso dalla Corte di merito, e specificamente denunciato dai ricorrenti, nell'aver quei Giudici - totalmente ignorando il disposto dei richiamati artt. 8 e 9 della legge 219/81 che correlano la veste proprietaria, necessaria per l'accesso al sistema dei contributi, alla data del sisma - negato alcun diritto all'assegnazione, o al risarcimento per l'illecita sua mancanza, sull'assunto che il presupposto proprietario fosse stato eliminato dall'ablazione (sostanziale o formale) dell'area interessata dal sisma, sol residuando ai proprietari il diritto all'indennizzo (sostanziale o formale).

Ma se è di tutta evidenza l'errore commesso - frutto di una totale pretermissione del dato normativo e di una indebita commistione della funzione dell'indennizzo per l'esproprio dell'area di sedime con quella propria dei contributi per la ricostruzione dell'edificio - non da questo discende, automaticamente, la cassazione dell'impugnata sentenza, posto che vi è da chiedersi (dalla soluzione del quesito ben potendo discendere la mera correzione della motivazione di una decisione comunque esatta) se l'esproprio 27.7.93 (del quale va in primo luogo scrutinata l'efficacia, secondo le censure poste con il secondo motivo) non abbia "ex tunc" eliminato l'interesse alla assegnazione in quanto provvedimento espressivo di una scelta discrezionale incompatibile con il sistema della delocalizzazione ex art. 28 cit. e se, di contro, e pur in caso di soluzione negativa del quesito teste posto, nell'indiscutibile mancata adozione

dei piani urbanistici (strumenti indispensabili per l'insorgenza del diritto all'assegnazione) sia comunque ravvisabile quell'illecito ex art. 2043 c.c. per la cui sanzione indennitaria gli odierni ricorrenti proposero, in alternativa all'esecuzione dell'obbligo di assegnare, la domanda del 22.4. 1988.

4. Quanto alla questione - posta con il secondo mezzo e pregiudiziale all'esame del ruolo "alternativo" dell'esproprio rispetto alla c.d. delocalizzazione - della efficacia del decreto 27.7.93, pare al Collegio che la Corte di merito abbia esattamente disatteso la tesi degli espropriati. Ed infatti, la proroga dei periodi di occupazione legittima disposta dall'art. 14, 2° L. 47/88 - sulla cui automatica operatività questa Corte ha espresso costante univoco orientamento (da ultimo, Cass. 1861/99 - 12382/98 - 6626/98 - 5879/98) - pone quale sola condizione per il suo agire che l'occupazione sia in corso, agisce cioè quale indistinto strumento di dilazione a beneficio dell'espropriante sia con riguardo alle occupazioni in corso sia con riferimento a quelle già in proroga ai sensi del D.L. 901/84 (e per le quali è significativo l'uso del termine "già prorogato").

L'art. 22 della L. 158/91 è ancor più chiaro nell'indicare che la sola condizione applicativa prevista è la "pendenza" del termine di occupazione e che il riferimento alla pregressa proroga del 1988 è operato per dar atto della continuità legislativa e non già per condizionare l'operatività della seconda proroga alla applicabilità concreta della prima ("la scadenza del termine.., da ultimo prorogata dall'art, 14 comma 2..."). Contrariamente opinando, rammentato che il fine delle proroghe fu quello di consentire alla P.A. un maggiore "spatium deliberandi" in attesa della riforma degli indennizzi (arrivata solo nel 1992 con l'art. 5bis), si perverrebbe alla irragionevole limitazione di tale "spatium" alle sole occupazioni in atto all'epoca del D.L. 901/84 (conv. in L. 42/85) e cioè ad una lettura delle norme confliggente con elementari canoni di razionalità. E poiché la lettera delle cennate disposizioni non autorizza affatto a pervenire a siffatto risultato ne consegue l'adozione della interpretazione costituzionalmente corretta e la reiezione - per quel che occupa - del secondo motivo di ricorso.

5. In ordine alla questione - esplicitata solo in discussione orale ma comunque ben rilevabile d'ufficio - della pretesa "alternatività" dell'esproprio (quale validamente adottato) rispetto all'intera procedura di delocalizzazione dell'area, pare al Collegio doversi ad essa dare risposta negativa. Il sistema dei piani (p.d.z - p.i.p. - p.d.r.) è stato previsto dal legislatore del 1981 quale cornice obbligatoria per la riprogrammazione del territorio a seguito del sisma - con le contestuali misure di

ricostruzione/risistemazione in sito, di trasformazione delle aree disastrate, di ricollocazione (contestuale alla, o dipendente dalla, trasformazione) degli insediamenti abitativi e produttivi delocalizzati - e si situa necessariamente ad un livello di intervento diverso, perché generale e superiore da quello delle singole misure (privatistiche ovvero autoritative) di acquisizione delle aree necessarie all'attuazione dei fini di riprogrammazione. E basti al proposito rammentare la previsione (il citato comma 17 dell'art. 34 del D.Lgs. 76/90) dell'equivalenza dell'approvazione dei piani a dichiarazione di p.u. per comprendere quale sia il ruolo dei primi e la funzione - attuativa - dell'esproprio.

Se, dunque, l'alternatività è da ipotizzare, questa si situa nella possibilità che il Comune, nel quadro del previgente PRG od approvato lo strumento urbanistico specifico, decida di destinare immediatamente l'area disastata ad opera pubblica e pertanto la acquisisca per realizzarla, non potendo attendere i tempi della ben più complessa delocalizzazione (l'esecutività anche del P.d. Z.) al cui esito, soltanto, con l'assegnazione dell'area nuova agli aventi diritto (a sua volta acquistata da od espropriata a terzi), potrebbe acquisire al proprio patrimonio l'originaria area di sedime. E dunque di l'alternatività dell'esproprio è a parlarsi solo con riguardo al momento e allo strumento dell'acquisizione al Comune dell'area di sedime dell'edificio sinistrato (acquisita in via autoritativa e non quale "reliitto" dell'operazione di delocalizzazione), in nessun modo potendo ipotizzarsi che l'esproprio adottato dal Comune per acquisire sollecitamente l'area sulla quale realizzare l'opera (in tesi prevista dallo stesso P.d.R.) escluda che vadano a loro compimento i procedimenti collegati di realizzazione di insediamenti abitativi produttivi delocalizzati e che vengano meno gli interessi (o i diritti) dei proprietari alle correlative assegnazioni di nuove aree.

6. Resta, quindi, da chiedersi - venendo alla specifica ipotesi di causa, nella quale l'assegnazione ai ricorrenti non ha avuto luogo nel difetto (affermato "hinc et inde") dell'approvazione del Piano urbanistico - se i ricorrenti stessi abbiano fondatamente proposto la alternativa domanda indennitaria di cui è chiara traccia nella citazione introduttiva, il che è quanto dire, per quel che rileva in questa sede rescindente di legittimità, se, rimossa l'erronea affermazione della Corte di merito (di cui al punto 3), sia comunque configurabile in capo ad essi una posizione soggettiva tutelabile ai sensi dell'invocato art. 2043 c.c. e, di converso, un comportamento illecito del Comune nella mancata adozione degli strumenti urbanistici, e dei conseguenti atti, di sua

competenza. E la risposta che questa Corte avrebbe dato nell'ambito degli indirizzi consolidati sino a pochi mesi addietro sarebbe stata negativa, dovendo certamente assegnarsi agli odierni ricorrenti, quali proprietari di area in attesa di delocalizzazione (e "medio tempore" espropriati per p.u.), nulla più dell'interesse legittimo alla adozione degli strumenti urbanistici prima, e dell'atto di assegnazione, poi, e quindi di una posizione la cui lesione da parte del Comune non avrebbe potuto certo determinare la sanzione indennitaria da parte del Giudice Ordinario.

La recente pronuncia delle SS.UU. di questa Corte, recante il n. 500/99, induce il Collegio, che pienamente condivide la svolta interpretativa in tal pronunziato ampiamente argomentata, a diversamente opinare. Si deve infatti affermare con riguardo al caso che occupa che anche la lesione dell'interesse degli odierni ricorrenti all'emissione dell'atto di assegnazione (alla adozione del quale sarebbe seguita l'insorgenza della più piena situazione protetta, e cioè del diritto soggettivo), e dalla omissione del quale si lamenta essere insorto grave danno patrimoniale, potrebbe essere stata indotta dalla fattispecie complessa rapportabile all'invocato art. 2043 c.c.: e siffatta possibilità è la condizione necessaria e sufficiente perché sia ravvisabile un interesse dei ricorrenti alla pronunzia rescissoria, nel mentre compete interamente al Giudice del merito scrutinare se l'illecito prospettato, ed astrattamente possibile, sia stato realmente commesso.

Al proposito va rammentato, sempre alla stregua del condiviso recente orientamento, che la fattispecie di illecito è in tesi costituita dalla condotta della P.A., in violazione delle norme di legge dianzi rammentate, e dalla colpa della stessa Amministrazione, per l'ipotesi in cui l'omessa attuazione delle obbligazioni gravanti sul Comune sia stata indotta non già dal legittimo esercizio della funzione amministrativa, espressione di insindacabili scelte di politica urbanistica, bensì da considerazioni estranee alle necessarie condizioni di imparzialità e correttezza amministrativa.

7. Dalle esposte premesse discende che la sentenza impugnata, in accoglimento del primo motivo del ricorso, deve essere cassata. Spetterà quindi al Giudice del rinvio, designato in altra sezione della Corte di Napoli, fare applicazione del sopra esposto principio di diritto e pertanto: qualificare, in relazione allo stato del procedimento aperto dalla domanda di assegnazione di area ed alle norme richiamate, l'interesse protetto dei ricorrenti in rapporto alla pretesa indennitaria (senza che l'adozione, in

citazione, del "nomen juris" del diritto soggettivo costituisca preclusione per diversa qualificazione); accertare l'esistenza di una condotta del Comune che, in relazione ad atti od omissioni di adempimenti, in violazione di legge, possa integrare l'ipotesi dell'illecito ex art 2043 c.c., in termini di ingiustificata soppressione dell'interesse dei privati; indagare se a tale eventuale violazione si accompagni il requisito imprescindibile della colpa dell'Ente locale, intesa nei termini di cui al capo che precede; individuare da ultimo, ed in caso di esito positivo degli accertamenti esposti se ed in che misura i ricorrenti abbiano patito il danno patrimoniale lamentato (non omettendo, in caso affermativo, di decontare dal "quantum" eventualmente riconosciuto l'indennizzo per l'esproprio subito).

Spetterà al Giudice del rinvio anche di regolare le spese del giudizio di legittimità.