

SENTENZA

Cassazione civile sez. I - 10/02/2014, n. 2962

Intestazione

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SALME'	Giuseppe	-	Presidente	-
Dott. CECCHERINI	Aldo	-	Consigliere	-
Dott. FORTE	Fabrizio	-	Consigliere	-
Dott. MACIOCE	Luigi	-	Consigliere	-
Dott. BENINI	Stefano	-	rel. Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 9009/2007 proposto da:

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI, in persona del
Ministro pro tempore, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12,
presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e
difende ope legis;

- ricorrente -

contro

EDILSTEVI S.R.L.;

- intimata -

sul ricorso 11111/2007 proposto da:

EDILSTEVI S.R.L. (p.i. (OMISSIS)), in persona del legale rappresentante prò tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA L. MANTEGAZZA 24, presso il sig. G.L., rappresentata e difesa dall'avvocato GIANFREDA ADOLFO, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI;

- intimato -

avverso la sentenza n. 72/2006 della CORTE D'APPELLO di LECCE, depositata il 24/01/2006;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 08/01/2014 dal Consigliere Dott. STEFANO BENINI;

udito, per il ricorrente principale, l'Avvocato dello Stato MASSIMO GIANNUZZI che ha chiesto l'accoglimento del ricorso principale, il rigetto dell'incidentale;

udito, per la controricorrente e ricorrente incidentale, l'Avvocato ADOLFO GIANFREDA che ha chiesto il rigetto del ricorso principale, l'accoglimento dell'incidentale;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CAPASSO Lucio, che ha concluso per, previa riunione dei ricorsi, l'accoglimento del primo motivo del ricorso principale e rigetto del secondo motivo, per il rigetto del ricorso incidentale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 12.6.1996, la Edilstevi s.r.l.

conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Lecce il Ministero per i beni culturali e ambientali chiedendone la condanna al pagamento della somma di L. 1.149.954.960, con interessi e rivalutazione, a titolo di indennizzo per sospensione dei lavori di costruzione di un fabbricato in Brindisi, e occupazione temporanea del suolo, di sua proprietà, da parte della Soprintendenza archeologica della Puglia, dal 18.3 al 9.9.1995, per l'effettuazione di ricerche archeologiche.

Si costituiva in giudizio il Ministero per i beni culturali e ambientali, contestando il fondamento della domanda, di cui chiedeva il rigetto.

Avverso la sentenza di primo grado, depositata il 18.5.2003, che riteneva indennizzabile l'intero periodo di occupazione (comprensivo del periodo di mera sospensione dei lavori), ed escludendo la natura risarcitoria del dovuto, condannava l'amministrazione al pagamento della somma di Euro 72.027,02, proponevano appello, in via principale, il Ministero per i beni e le attività culturali (già Ministero per i beni culturali e ambientali), e in via incidentale la Edilstevi s.r.l. Con sentenza depositata il 24.1.2006, la Corte d'appello di Lecce, in parziale accoglimento del gravame, confermava che il periodo indennizzabile comprendesse tutto il tempo i cui il proprietario non aveva potuto disporre dell'immobile, quindi dal 18.3.1995, per tutta la durata della sospensione dei lavori, e poi dell'occupazione temporanea, e riformava la sentenza di primo grado nella parte in cui aveva liquidato l'indennizzo alla stregua di una comune obbligazione risarcitoria, dovendosi viceversa tener conto del particolare statuto della proprietà interessata da testimonianze storiche, che nasce vincolata per l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio culturale, costituzionalmente tutelato:

conseguentemente determinava l'indennità con il criterio degli interessi legali sul valore effettivo del bene, riconoscendo la somma di Euro 35.253,06, con interessi dalla domanda.

Ricorre per cassazione l'Avvocatura generale dello Stato per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, affidandosi a due motivi, illustrati da memoria, al cui accoglimento si oppone con controricorso la Edilstevi s.r.l., che a sua volta propone ricorso incidentale fondato su un motivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

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

2. Con il primo motivo di ricorso, il Ministero per i beni e le attività culturali, denunciando violazione e falsa applicazione della L. 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 20 e 43, censura la sentenza impugnata per aver ritenuto indennizzabile anche il periodo anteriore all'adozione del decreto di occupazione di urgenza, per la durata della sospensione dei lavori, che è misura diretta a garantire l'integrità fisica delle cose di interesse archeologico in attesa dei provvedimenti diretti a consentire la ricerca e la valorizzazione delle scoperte archeologiche, e non può essere assimilata ad un provvedimento ablatorio.

Con il secondo motivo di ricorso, l'amministrazione ricorrente, denuncia la nullità della sentenza impugnata, per non essersi pronunciata sull'eccezione di compensatio lucri cura damno, proposta in primo grado e ribadita nell'atto di appello (in cui si era anche precisato l'importo da defalcare sulla base delle risultanze della c.t.u. in primo grado), avendo l'impresa proprietaria tratto vantaggio dagli scavi eseguiti dalla Soprintendenza, fino a quota di progetto.

3. Con l'unico motivo del ricorso incidentale, la Edilstevi s.r.l., denunciando violazione e falsa applicazione della L. 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 20 e 43, della L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 68, degli artt. 61, 62, 112, 114, 115 e 116 c.p.c., e dell'art. 2697 c.c., ed omessa e/o insufficiente motivazione su punto decisivo, censura la sentenza impugnata per non aver

congruamente indennizzato le perdite subite dall'impresa, liquidate dal primo giudice considerando il costo per la vigilanza del cantiere, per le attrezzature, gli interessi legali sul valore del lotto, non comprendendosi, peraltro, su quale base il giudice di secondo abbia applicato gli interessi per calcolare l'indennità, essendo certo che il valore del suolo, quantificato dalla Edilstevi stessa senza contestazione, ammontava a L. 3.501.000.000, o comunque doveva essere accertato tramite c.t.u..

4. Il primo motivo del ricorso principale è fondato. La L. 1 giugno 1939, n. 1089, art. 20, (applicabile al caso di specie; in seguito, con disciplina sostanzialmente immutata, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 28; D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 28) conferisce ai soprintendenti il potere di ordinare la sospensione dei lavori iniziati sulla cosa d'interesse storico-artistico: il primo comma riguarda gli interventi, per i quali non vi sia stata autorizzazione, apprestati su immobili di proprietà privata per i quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse particolarmente importante;

il secondo comma riguarda i beni per i quali non sia ancora intervenuta la "notifica".

Se la prima ipotesi è rafforzativa del controllo autorizzatorio per le cose sulle quali l'autorità abbia già riscontrato l'interesse culturale, la seconda ha carattere palesemente cautelare, mirando a salvaguardare l'integrità delle cose, evidentemente fino ad allora non conosciute dall'amministrazione. Per il solo fatto di possedere i connotati oggettivi del bene d'interesse storico-artistico, la cosa di proprietà privata, anche se non notificata, viene sottratta alle facoltà di trasformazione da parte del proprietario, in nome del superiore interesse alla tutela dei beni culturali. La misura, conformemente alla finalità cautelare, è provvisoria, e decade ove nel termine di sessanta giorni non sia intervenuta la notifica.

Questa è l'unica conseguenza che la legge riconnette all'ordine di sospensione: nessun indennizzo è previsto per la menomazione, peraltro temporanea, delle facoltà dominicali, a differenza di altre ingerenze nella proprietà, che alla stregua della stessa disciplina di tutela

delle cose d'interesse storico-artistico, comportano più rilevanti compressioni (come l'occupazione d'urgenza, della quale si dirà oltre), fino alla soppressione del diritto (art. 54 e ss.), quando l'interesse culturale possa essere salvaguardato solo mediante l'acquisizione del bene alla proprietà pubblica. L'ordine di sospensione non è in funzione dell'occupazione, nè dell'espropriazione (e dunque non assume le sembianze di provvedimento ablatorio), ma è in funzione dell'imposizione eventuale di un vincolo: che se manca, deve essere apposto nel termine di efficacia del provvedimento cautelare. Nell'ipotesi del secondo comma dell'art. 20, la sospensione dei lavori dannosi per l'integrità del bene, costituisce provvisoria anticipazione del vincolo e in qualche modo, sempre che lo stesso venga apposto entro sessanta giorni, ne assume la natura.

Nel superiore interesse della cultura, quale valore cui tende l'ordinamento costituzionale (art. 9 Cost.), la proprietà su cui insistano beni d'interesse storico-artistico nasce conformata, nel senso che la natura stessa del bene giustifica le limitazioni al diritto dominicale, a differenza dei vincoli, di natura discrezionale, apposti in virtù di provvedimenti dell'amministrazione, che per non intaccare il nucleo essenziale della proprietà, devono essere temporanei, o comunque indennizzati.

Il vincolo di interesse storico ed artistico si collega alle caratteristiche intrinseche dei beni; pertanto, il decreto dichiarativo della particolare importanza ai fini pubblici non concreta l'imposizione di un vincolo espropriativo ai sensi dell'art. 42 Cost., comma 3, e non comporta la necessità di indennizzo (Cass. 19.7.2002, n. 10542). La limitazione alla proprietà per le superiori ragioni della cultura è stata ricondotta dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo alle ragioni d'interesse generale che ai sensi dell'art. 1, prot. 1, seconda parte, giustificano l'apposizione del vincolo senza indennizzo (sentenze 26.6.2007, in cause Perinelli/Italia e Longobardi/Italia). Principio che a maggior ragione va applicato ad una misura a carattere provvisorio e temporaneo, quale la sospensione prevista dall'art. 20 l. 1089/39.

Per il tempo in cui il bene, per ragioni d'interesse culturale, abbia subito restrizioni al suo utilizzo, prima, in via provvisoria, per il tempo limitato in cui per salvaguardarne l'integrità materiale, è stata interdetta un'attività potenzialmente dannosa in atto, poi, per il periodo successivo, in virtù del riconosciuto dell'interesse pubblico alla conservazione, sono state limitate le facoltà di trasformazione e disposizione del bene, non è dovuta alcuna reintegrazione patrimoniale. Le conclusioni non cambiano ove, al primo periodo di sospensione, non sia seguita, come nella specie, l'imposizione del vincolo.

In accoglimento del motivo di doglianza, si procederà ad una proporzionale riduzione dell'indennizzo riconosciuto dal giudice di merito, come si dirà oltre.

5. Riguardo al secondo motivo, la pretesa di compensazione appare generica, non essendo richiamate nel motivo di ricorso, se non attraverso un sommario accenno, le ragioni per le quali il proprietario costruttore sarebbe stato avvantaggiato dalle ricerche archeologiche. Non ottemperando all'onere di rappresentare puntualmente i fatti di causa in parte qua nel momento in cui si accinga al ricorso per cassazione (Cass. 11.1.2007, n. 324), in ottemperanza al principio di autosufficienza, il motivo è inammissibile.

6. Il ricorso incidentale è infondato, e va rigettato.

La Corte d'appello di Lecce non incorre in alcuna violazione di legge riguardo alla qualificazione in termini indennitari, e non risarcitori, del compenso dovuto per l'occupazione a fini di ricerche archeologiche, disciplinata dalla L. 1 giugno 1939, n. 1089, art. 43, mediante il rinvio alla L. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 65 e ss..

L'occupazione a fini di ricerca archeologica costituisce attività lecita della pubblica amministrazione, mirante a realizzare l'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio storico- artistico e alla promozione della cultura e della ricerca (art. 9 Cost.), essendo d'altro canto giustificati, per ragioni d'interesse culturale, anche il sacrificio definitivo della proprietà privata (L. n. 1089 del 1939, art. 56), o, più in generale, la limitazione all'uso, al godimento,

alla disponibilità (artt. 3 e 21). La proprietà delle cose che rivestono l'interesse storico, artistico, archeologico, nasce vincolata, e la connotazione culturale del bene è un carattere che incide sulla valutazione economica dello stesso, comportando, ad esempio, che in caso di esproprio, dell'eventuale minusvalore che il vincolo determini sul bene, a causa della sua limitata utilizzabilità, si debba tener conto in sede di determinazione dell'indennizzo, come per tutti i vincoli conformativi della proprietà (Cass. 17.4.2008, n. 10102).

Tali considerazioni, inerenti, da un lato, alla qualificazione dell'attività di ricerca archeologica condotta dagli enti preposti (istituzionalmente lo Stato: art. 43, primo comma), dall'altro al particolare statuto della proprietà dei terreni il cui sottosuolo contenga testimonianze di antiche civiltà, inducono alla corretta interpretazione del combinato disposto della L. n. 1089 del 1939, art. 43, comma 3, (vedi ora il D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 85, testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali) e L. n. 2359 del 1865, art. 68, comma 2: la riparazione del pregiudizio arrecato alla proprietà privata dall'occupazione a fini di ricerca archeologica non può essere ispirata ai caratteri di integralità del risarcimento, bensì assume i connotati dell'obbligazione indennitaria che, in quanto riferita alla lesione dell'altrui interesse a prescindere dal contegno illecito e dalla colpa, si risolve nell'obbligo di versare un compenso minore, per lo più limitato alla perdita della disponibilità del bene (Cass. 29.8.2002, n. 12642; 22.11.2012, n. 20679).

Nell'ipotesi di occupazione temporanea, l'art. 68 fissa alcuni parametri, che assumono i caratteri della valutazione equitativa.

Nella specie, l'occupazione è stata compensata con il criterio degli interessi legali sul valore del fondo per la durata dell'occupazione.

La contestazione sul valore-base del fondo, su cui sono stati applicati gli interessi, appare inammissibile, posto che tale valore, fissato dal giudice di primo grado in L. 1.457.000.000, non aveva formato oggetto di contestazione da parte dell'attuale ricorrente incidentale, che

aveva incidentalmente gravato la sentenza del Tribunale solo per non aver liquidato gli interessi per l'aliquota di ricavo incassata con ritardo dalle vendite delle unità immobiliari realizzate sul fondo.

L'equità che ha informato la determinazione indennitaria nel caso di specie, risulta applicata dalla Corte d'appello - nei limiti in cui è consentita la verifica di legittimità nel giudizio equitativo, particolarmente in sede di liquidazione indennitaria (Cass. 19.7.2002, n. 10571) - con operazione immune da vizi logici e giuridici, che fa leva sul particolare interesse pubblico connesso alla tutela dei beni culturali ed alle conseguenti limitazioni alla proprietà privata. In coerenza con il carattere solo parzialmente ristorativo del pregiudizio, previsto dalla normativa all'epoca vigente, è stata esclusa l'indennizzabilità del danno al proprietario-costruttore, reclamato per il ritardo nella vendita degli immobili realizzati sul fondo dopo la restituzione, che il giudice di primo grado aveva commisurato agli interessi sul ricavo dalla vendita delle unità immobiliari realizzate sul fondo.

Il criterio indennitario applicato appare comunque più remunerativo dell'indennizzo per l'occupazione preespropriativa, all'epoca vigente (interessi sul valore espropriativo, inferiore in misura consistente al valore venale, secondo il sistema del D.L. 11 luglio 1992, n. 333, art.5 bis, conv. in L. 8 agosto 1992, n. 359) ma anche alla luce delle sopravvenienze normative: l'applicazione del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 88, comma 3, fa rinvio all'indennità di occupazione legittima ed al correlato criterio di computo, che comporta l'erogazione non dell'interesse legale sull'ammontare del valore dell'area ma della quota di 1/12, pari all'8,33% annuo (D.P.R. 8 giugno 2011, n. 327, art. 50), laddove il giudice d'appello ha applicato il tasso del 10% annuo sul valore del bene, come sopra indicato, per la durata dell'occupazione (approdando al risultato di Euro 35.253,06, che, corrispondendo a L. 68.259.452, è maggiore della somma liquidata dal Tribunale limitatamente a tale titolo, pari a L. 60.370.410). Va anche tenuto conto che al termine dell'occupazione il bene è stato restituito al proprietario senza imposizione di vincoli.

7. Alla cassazione della sentenza in parte qua segue la decisione nel merito non essendo necessari ulteriori accertamenti: essendosi verificata la correttezza del criterio che ha indotto il giudice d'appello a determinare un indennizzo di Euro 35.253,06 (oltre interessi dalla domanda al saldo) per 176 giorni (dal 18.3.1995 al 9.9.1995), dovendosi sottrarre 60 giorni, non indennizzabili, quale durata massima dell'occupazione prima che intervenisse il decreto di occupazione, l'ammontare del credito viene proporzionalmente ridotto a Euro $(35.253,06 : 176 \times 176 - 60) = 23.234,97$ (oltre interessi dalla domanda al saldo).

La particolarità delle questioni trattate, che presentano aspetti di novità, induce alla compensazione delle spese di questo giudizio di cassazione, ferme le statuizioni dei giudici di merito nei rispettivi gradi.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo del ricorso principale, dichiara inammissibile il secondo motivo, rigetta il ricorso incidentale. In relazione alla censura accolta cassa la sentenza impugnata, e pronunciando nel merito, condanna il Ministero al pagamento della somma a favore di Edilstevi s.r.l. di Euro 23.234,97, oltre interessi dalla domanda al saldo. Compensa le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, il 8 gennaio 2014.

Depositato in Cancelleria il 10 febbraio 2014
