

Civile Ord. Sez. 1 Num. 34748 Anno 2019

Presidente: CAMPANILE PIETRO

Relatore: LAMORGESE ANTONIO PIETRO

Data pubblicazione: 31/12/2019

sul ricorso 21040/2015 proposto da:

Gangemi Concetta nella qualità di coerede di Panarello Paolo, domiciliata in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte Suprema di Cassazione, rappresentata e difesa dall'avvocato Saija Giovanni, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

contro

Comune Messina, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Cola Di Rienzo n.180, presso lo studio dell'avvocato Marchetti Alberto, rappresentato e difeso dall'avvocato Tigano Aldo, giusta procura in calce al controricorso e ricorso incidentale;

-controricorrente e ricorrente incidentale -

e sul ricorso

Panarello Matilde, Panarello Antonio, Panarello Francesca, tutti nella qualità di coeredi di Panarello Paolo e di Palermo Matilde, elettivamente domiciliati in Roma, Via Di Monte Fiore n. 22 presso lo studio dell'avvocato Gattamelata Stefano che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato D'Orsogna Marina, giusta procura a margine del ricorso successivo;

-ricorrenti-

contro

Comune Messina, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Via Cola Di Rienzo n.180, presso lo studio dell'avvocato Marchetti Alberto, rappresentato e difeso dall'avvocato Tigano Aldo, giusta procura in calce al controricorso e ricorso incidentale successivo;

-controricorrente e ricorrente incidentale-

contro

Panarello Matilde, Panarello Antonio, Panarello Francesca, tutti nella qualità di coeredi di Panarello Paolo e di Palermo Matilde, elettivamente domiciliati in Roma, Via Di Monte Fiore n. 22 presso lo studio dell'avvocato Gattamelata Stefano che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato D'Orsogna Marina, giusta procura a margine del ricorso principale;

-controricorrenti al ricorso incidentale-

avverso la sentenza n. 533/2014 della CORTE D'APPELLO di MESSINA del 01/07/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 02/10/2019 dal cons. LAMORGESE ANTONIO PIETRO.

RILEVATO CHE

La Corte d'appello di Messina, con sentenza del 15 aprile 2015, in parziale accoglimento dei gravami avverso l'impugnata sentenza del 10 dicembre 2002, ha dichiarato il Comune di Messina tenuto a risarcire



a Matilde Palermo e Paolo Panarello i danni per la perdita della proprietà di un'area di loro proprietà, irreversibilmente trasformata e adibita a discarica di rifiuti solidi, in assenza della dichiarazione di pubblica utilità, e per il deprezzamento dell'area residua e dei fabbricati ivi esistenti, determinati in complessivi € 41895,00 (di cui € 20000,00 per il deprezzamento), oltre rivalutazione dalla data di consumazione dell'illecito nel 1987 e interessi legali.

Avverso questa sentenza hanno proposto separati ricorsi per cassazione Concetta Gangemi, coerede di Paolo Panarello, e successivamente, quindi in via incidentale, Matilde Panarello, Antonio Panarello e Francesca Panarello, tutti coeredi di Paolo Panarello e di Matilde Palermo, e il Comune di Messina.

I Panarello e il Comune di Messina hanno presentato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.- I motivi I.1 e I.2 del ricorso Gangemi denunciano violazione degli artt. 75, 83, 125 e 132 c.p.c. e omesso esame di un fatto decisivo, per avere rigettato l'eccezione di inammissibilità dell'appello del Comune di Messina per invalidità della procura alle liti, rilasciata dal sindaco con firma illeggibile nella persona di Salvatore Leonardi che, alla data dell'atto di appello (14 ottobre 2003, notificato il 15 ottobre 2003), non aveva la rappresentanza del comune non ricoprendo più la carica di sindaco.

Ai suddetti motivi è connesso il motivo I del ricorso Panarello, il quale denuncia violazione degli artt. 75, comma 3, 83 e 125 c.p.c., 2702 ss. c.c. e omesso esame di un fatto decisivo, per non avere dichiarato inammissibile l'appello del Comune di Messina per illeggibilità della firma apposta dal sindaco in calce alla procura a margine dell'atto di appello e per mancanza di data certa della procura che non consentiva di verificarne la riconducibilità al sindaco uscente Leonardi o al sindaco neoeletto (Giuseppe Buzzanca, divenuto sindaco il 29 maggio 2003),



dovendosi presumere che la procura fosse stata rilasciata nella stessa data dell'atto di appello quando Leonardi non era più sindaco e quindi non legittimato a rilasciarla; inoltre la Corte avrebbe errato a ritenere valida procura speciale per l'appello quella rilasciata in calce all'atto di riassunzione del giudizio di primo grado, in mancanza di autentica della sottoscrizione; comunque detta procura potrebbe ritenersi valida, al più, solo per il primo grado, come risultava dalla delibera autorizzatoria della Giunta Municipale.

1.1.- La Corte d'appello ha osservato che, riassunta la causa in primo grado dai privati a seguito della morte del difensore del comune, quest'ultimo si era costituito con un nuovo difensore, al quale la procura era stata rilasciata validamente dal sindaco in epoca successiva alla sentenza impugnata (dicembre 2002) ed anteriormente alla notificazione dell'atto di appello (ottobre 2003), non rilevando che in tale momento il sindaco fosse persona fisica diversa da quella che aveva rilasciato la procura.

Sorvolando sull'improprietà del mezzo, formulato come omesso esame di fatti decisivi, a norma dell'art. 360, n. 5, c.p.c., in relazione alla tipologia di censure riferite ad *errores in procedendo*, e sull'insistente mescolanza dei piani delle censure, oscillanti nei riferimenti agli asseriti vizi della procura alle liti per il primo e il secondo grado, i motivi in esame sono infondati.

L'eccezione di nullità della procura perché Leonardi non era più sindaco al momento della proposizione dell'appello non è stata proposta specificamente e tempestivamente dai privati a norma dell'art. 157 c.p.c., avendo i Panariello nella comparsa di costituzione in appello eccepito la nullità della procura per la diversa ragione della illeggibilità della firma e solo nella comparsa conclusionale (quindi tardivamente) perché Leonardi non era più sindaco.



Il profilo di nullità della procura per non essere Leonardi più sindaco quando conferì (a ottobre 2003) la procura a margine dell'atto di appello non è decisivo, essendo ancora valida la procura rilasciata da Leonardi, ai fini della riassunzione in primo grado, per il "giudizio", quindi valida anche per l'appello.

Ne consegue che il denunciato, in astratto, *error in procedendo* imputato alla Corte d'appello, per non avere rilevato che Leonardi non era sindaco al momento del conferimento della procura, ai fini dell'introduzione del giudizio di appello, non avrebbe effetto viziante (*vitiatur sed non vitiat*), in conformità al principio secondo il quale la procura speciale al difensore, rilasciata in primo grado "per il giudizio" o "per il presente giudizio", senza alcuna indicazione delimitativa, esprime la volontà della parte di estendere il mandato all'appello, quale ulteriore grado in cui si articola il giudizio stesso, così superando la presunzione di conferimento solo per primo grado, ai sensi dell'art. 83, ultimo comma, c.p.c. (Cass. n. 24973 del 2016, n. 24092 del 2009). Ed è noto che non assume rilievo il fatto che dopo il rilascio della procura e prima della proposizione dell'appello sia intervenuto un mutamento dell'organo investito della rappresentanza processuale della persona giuridica (Cass. n. 8821 del 2017).

Inoltre, l'eventuale nullità della procura rilasciata ai fini della riassunzione del giudizio di primo grado per mancanza di autenticazione non è stata eccepita tempestivamente nella prima difesa successiva all'atto o alla notizia di esso (art. 157, comma 2, c.p.c.) nel giudizio dinanzi al Tribunale. E, in ogni caso, la mancata certificazione, da parte del difensore, dell'autografia della firma apposta sulla procura, costituisce mera irregolarità che non comporta la nullità della procura *ad litem*, non essendo tale nullità comminata dalla legge, né incidendo la suddetta formalità sui requisiti indispensabili per il raggiungimento dello scopo dell'atto, individuabile

nella formazione del rapporto processuale attraverso la costituzione in giudizio del procuratore nominato (Cass. n. 27774 del 2011, n. 24894 del 2005).

Neppure potrebbe condividersi la tesi secondo cui la procura sarebbe valida soltanto per il giudizio di primo grado, in ragione della limitazione prevista nella delibera autorizzatoria della Giunta Municipale n. 760 del 22 giugno 2000. Ed infatti, premesso che detta limitazione non era contenuta nella suddetta delibera (che autorizzava il sindaco a stare e resistere "*in giudizio*"), è acquisito che la rappresentanza processuale dei comuni, nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, spetta istituzionalmente al sindaco, cui compete, in via esclusiva, il potere di conferire al difensore la procura alle liti senza necessità di autorizzazione della giunta municipale, salvo una espressa e contraria disposizione statutaria (Cass. n. 4583 del 2019, n. 13968 del 2010). E comunque il mandato *ad litem* conferito dal sindaco al difensore è un atto di rilievo processuale che non è inficiato dai vizi propri degli atti presupposti ma indipendenti ed esterni al mandato, come la delibera autorizzatoria, in mancanza di una iniziativa della stessa parte nel cui interesse la causa di nullità è posta a tutela del suo diritto di difesa (cfr. Cass. n. 27382 del 2013).

2.- Il motivo II del ricorso Gagemi e IV del ricorso Panarello denunciano violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c., per avere determinato in mq. 21895 la superficie utilizzata come discarica, difformemente dalla sentenza di primo grado che l'aveva determinata in mq. 57330 con statuizione non impugnata dal Comune di Messina e, quindi, passata in giudicato.

2.1.- Entrambi i motivi in esame sono fondati.

Il giudicato sull'accertamento della superficie utilizzata per lo sversamento dei rifiuti non si è formato semplicemente per il fatto che il motivo di appello non abbia investito specificamente il suddetto

profilo, il quale sarebbe stato rimesso in discussione per effetto dell'impugnazione del Comune di Messina che contestava la fondatezza della domanda di risarcimento del danno, il cui antecedente logico-giuridico e fattuale era costituito proprio dalla verifica delle aree acquisite o comunque utilizzate dall'amministrazione comunale.

La ragione per la quale si è formato il giudicato è piuttosto da ricercare nell'acquiescenza, ex art. 329 c.p.c., ravvisabile nel comportamento processuale del comune che, in sede di appello, aveva espressamente affermato che *"deve precisarsi che l'area effettivamente occupata dalla discarica è pari a mq. 57330"*, al fine di contrastare l'accertamento di una superficie ancora maggiore operato dal Tribunale.

3.- Sono invece infondati i motivi III del ricorso Gagemi e II del ricorso Panarello, che denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 2058 c.c. e 37 dPR n. 327 del 2001, e omesso esame di fatti decisivi, per avere giustificato la perdita della proprietà facendo erronea applicazione del non più vigente istituto dell'accessione invertita.

E' sufficiente considerare che gli stessi attori avevano chiesto il risarcimento del danno per equivalente – e la loro domanda è stata in tal senso plausibilmente interpretata dai giudici di merito – e, in particolare, nelle conclusioni in primo grado, avevano chiesto di dichiarare che la superficie di mq. 57330 era stata *"irreversibilmente destinata a pubblica discarica"* e divenuta inutilizzabile, di *"conseguire l'equivalente della restitutio in integrum commisurato al valore di mercato del bene con riferimento al momento in cui la trasformazione fisica ha determinato la perdita del diritto dominicale, con gli interessi compensativi [...]"* e di condannare il Comune al *"pagamento di quanto dovuto a titolo di risarcimento danni senza la decurtazione di cui al comma 7 bis dell'art. 5 bis della legge n. 359 del 1992"*.



4.- Il motivo III del ricorso Panarello, denunciante contraddittorietà della motivazione, violazione e falsa applicazione dell'art. 42 Cost. e del principio della riserva di legge, imputa alla Corte di merito di avere erroneamente postulato una occupazione d'urgenza nelle ordinanze aventi ad oggetto lo scarico provvisorio e lo smaltimento dei rifiuti e ritenuto che fossero assimilabili ai provvedimenti di requisizione e, in tal senso, prodromiche all'occupazione acquisitiva.

4.1.- Il motivo è parzialmente connesso ai motivi precedenti (sub par. 3) e ugualmente infondato: da un lato, non coglie il profilo di illiceità che è proprio di ogni occupazione senza titolo, sia essa acquisitiva o usurpativa (tra le altre, Cass. sez. un. n. 735 del 2015; n. 12961 del 2018, n. 1804 del 2013) e, dall'altro, deduce un'impropria applicazione dell'istituto dell'occupazione acquisitiva che, in realtà, è il presupposto del risarcimento del danno per equivalente invocato dalla stessa parte attrice. L'ulteriore doglianza di avere (la sentenza impugnata) ravvisato nell'ordinanza contingibile e urgente, emessa ai sensi dell'art. 12 dPR 10 settembre 1982, n. 915, un provvedimento di requisizione idoneo a giustificare (in astratto) l'occupazione acquisitiva, oltre che infondata per le ragioni che si diranno in relazione al ricorso incidentale del Comune di Messina, è quindi ininfluenza, costituendo la suddetta forma di occupazione illecita la ragione della domanda risarcitoria proposta dai ricorrenti.

5.- I motivi IV.1, IV.2 e IV.3 del ricorso Gagemi e V del ricorso Panarello denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 2058 c.c., 132 n. 4 c.p.c., 111 Cost. e omesso esame di fatti decisivi, per avere determinato il *quantum* risarcibile con riferimento all'attualità, anziché al momento della trasformazione dell'immobile; per avere operato arbitrariamente una media di valori diversi, in applicazione di criteri divenuti in parte inutilizzabili (come il criterio dei

cosiddetti "Vam"), e quasi azzerato arbitrariamente il danno per il deprezzamento dell'area residua.

5.1.- I suddetti motivi sono fondati nei seguenti termini.

La censura riguardante l'epoca della stima è condivisibile solo in parte, essendo acquisito in giurisprudenza che il danno va ristorato con riferimento al valore del bene non all'epoca dell'irreversibile trasformazione, ma al momento della domanda risarcitoria che segna appunto la perdita della proprietà (Cass. n. 12961 del 2018). E tuttavia, la sentenza impugnata non ha chiarito a quale momento temporale abbia fatto riferimento ai fini della valutazione dei beni, esponendosi in tal modo alla fondata critica di motivazione apparente, con ricadute sul piano della corretta applicazione della legge.

E' fondata anche la censura relativa al criterio di stima seguito nella sentenza impugnata – tuttavia eterodosso – della media dei valori ottenuti sulla base di ulteriori imprecisati criteri, tra i quali quello incostituzionale dei "Vam".

Se è vero che l'accertamento del valore dei beni, ai fini della determinazione in concreto delle indennità espropriative e del danno risarcibile, è rimesso al giudice di merito, si tratta pur sempre di un'operazione che dev'essere giustificata mediante una motivazione sintetica e comprensibile che dia conto dei dati fattuali in coerente relazione con il criterio di stima prescelto.

Una analoga apoditticità è riscontrabile nella determinazione del deprezzamento dell'area residua, senza una valutazione in concreto dei pregiudizi derivanti da quella che è stata definita in sentenza come una "bomba ecologica".

6.- I motivi V del ricorso Gangemi e VII del ricorso Panarello denunciano violazione degli artt. 111 Cost., 112 e 132 n. 4 e 5 c.p.c., per avere riconosciuto gli interessi sulla somma via via rivalutata dalla data di perfezionamento dell'illecito nel 1987, omettendo di

pronunciare sul motivo di appello incidentale con il quale essi avevano chiesto di liquidare il danno da occupazione illegittima tramite il riconoscimento degli interessi legali sul valore venale complessivo dell'intero valore del fondo per ciascun anno di occupazione, avendo la Corte accolto l'appello incidentale solo ai fini del riconoscimento degli interessi sul danno liquidato ad altro titolo. In altri termini, la Corte di merito avrebbe interpretato l'appello dei privati come volto alla riforma della sentenza del tribunale nella parte riguardante la decorrenza degli interessi legali sulla somma dovuta a titolo risarcitorio (per la perdita della proprietà), mentre altro era lo scopo dell'impugnazione, riferito al danno da occupazione illegittima.

6.1.- I motivi in esame sono fondati.

In effetti, con l'appello incidentale le parti avevano chiesto il *"pagamento dell'indennizzo per l'illecita occupazione del fondo dal 1987 alla data della domanda giudiziale oltre rivalutazione ed interessi dalla scadenza di ogni annualità fino al soddisfo"* per essere stati *"privati del godimento del bene fin dal 1987"*. Sulla domanda relativa a questa voce di danno la Corte non ha provveduto, avendo riconosciuto gli accessori (rivalutazione e interessi) sulla pur dovuta ma diversa voce di danno per la perdita della proprietà.

7.- I motivi VI dei ricorsi Gangemi e Panarello, che denunciano violazione degli artt. 112, 115, 116, 132 n. 4 e 5 e 196 c.p.c., per non avere disposto la pur richiesta rinnovazione della consulenza tecnica d'ufficio, ai fini della determinazione del valore dell'immobile e del *quantum debeatur*, sono assorbiti in conseguenza dell'accoglimento dei motivi riguardanti la determinazione dei danni risarcibili.

8.- Venendo al ricorso incidentale del Comune di Messina, il primo motivo è infondato. Esso denuncia omesso esame di un fatto decisivo, per avere esonerato dalla condanna risarcitoria gli altri comuni che ugualmente riversavano i rifiuti nel fondo degli attori e la ditta

affidataria della gestione, trascurando che era stato il Presidente della Provincia di Messina ad autorizzare con ordinanza dell'8 luglio 1988 tutti i comuni coinvolti a conferire i rifiuti nella discarica. E' agevole replicare che l'eventuale corresponsabilità di altri comuni (tra l'altro estranei al giudizio) non sarebbe sufficiente ad esonerare il Comune di Messina dalla responsabilità solidale nei confronti dei proprietari delle aree utilizzate come discarica.

8.1.- Il secondo motivo denuncia omesso esame di un fatto decisivo, per avere ritenuto che l'acquisizione delle aree utilizzate come discarica implichi la necessità dell'adozione degli atti tipici del procedimento espropriativo e, quindi, della dichiarazione di pubblica utilità, sulla cui mancanza erroneamente la Corte aveva fondato l'asserito difetto di potere amministrativo, essendo invece quello adottato un legittimo provvedimento sindacale, contingibile ed urgente, ai sensi dell'art. 12 del DPR n. 915 del 1982, non confondibile con quello di requisizione cui si riferiva la giurisprudenza richiamata dai giudici di merito (Cass. n. 21249 del 2008).

Il motivo si basa su una lettura travisata del contenuto della sentenza impugnata ed è infondato.

La Corte territoriale ha ravvisato nel provvedimento sindacale di occupazione d'urgenza una modalità legittima per fare fronte ad un'esigenza impellente, sebbene temporanea, che non consentiva l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità tipica dei procedimenti espropriativi e tuttavia idonea a determinare l'irreversibile trasformazione e, di conseguenza, l'effetto acquisitivo della proprietà, essendosi l'occupazione protratta oltre il termine fissato ed essendo venuta meno quella esigenza temporanea, con l'effetto che i privati avevano maturato il diritto al risarcimento del danno per equivalente per la perdita della proprietà dei beni, non essendo possibile la restituzione degli stessi (in tal senso Cass. cit.).

Il suddetto precedente, riguardante un caso di requisizione disposta ai sensi dell'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E), è stato correttamente richiamato dalla Corte territoriale, non essendovi ragioni per ritenerlo inapplicabile nella fattispecie in esame.

Ed infatti, anche nel caso in esame, l'autorità amministrativa, titolare delle funzioni in materia di organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti, ha utilizzato l'area dei privati esercitando un potere di ordinanza "extra ordinem" conferitole dall'art. 12 del DPR n. 915 del 1982, anche in deroga alla normativa vigente, in presenza di una situazione di pericolo per l'ambiente e la salute pubblica non fronteggiabile adeguatamente con le misure ordinarie. Né assume rilievo che il provvedimento adottato non si definisse formalmente come "requisizione", avendone le caratteristiche sostanziali.

E' infatti acquisito nella giurisprudenza amministrativa che i provvedimenti contingibili e urgenti adottati ai sensi dell'art. 12 citato ben possono sostanziarsi nella requisizione in uso di un immobile (Cons. di Stato, sez. V, n. 596 del 2000) e possono concernere pure l'apertura di una discarica in deroga al regime ordinario se tale soluzione sia necessitata e imprescindibile (Cons. di Stato, sez. V, n. 1445 del 1999). Pertanto, il fatto che il provvedimento di occupazione in questione non sia stato emesso sulla base di una formale dichiarazione di pubblica utilità si giustifica in ragione dell'urgenza del provvedere (pur sempre nei limiti temporali di vigenza ivi fissati), al di fuori dello schema tipologico delle procedure ablatorie e coerentemente con la natura contingibile e urgente del provvedimento.

9.- In conclusione, in accoglimento dei motivi II, IV.1, IV.2, IV.3 e V del ricorso Gagemi e IV, V e VII del ricorso Panarello, la sentenza impugnata è cassata con rinvio alla Corte d'appello di Messina, in diversa composizione, per un nuovo esame e per le spese.

P.Q.M.

La Corte accoglie i ricorsi nei sensi di cui in motivazione, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Messina, in diversa composizione, anche per le spese.

Roma, 2 ottobre 2019

1