

STUDIO LEGALE ASSOCIATO GULINA  
58100 GROSSETO - VIA SENEGE, 61  
TEL. 0564.26235 - FAX 0564.25150

**COPIA**

X NOTIFICA

**ECC.MA CORTE DI CASSAZIONE**

Controricorso

**Avv. MICHELE COSTA**

VIA BASSANO DEL GRAPPA, 24 - 00195 ROMA  
TEL. (06)37.24.752-37.51.19.24-FAX: (06) 37.29.467

per il **Comune di Grosseto** (C.F. 00082520537) in persona del Sindaco dott. Emilio Bonifazi, autorizzato con Delibera della Giunta Municipale n. 454 in data 15.07.2008, rappresentato e difeso come da delega in calce dall'avv. Umberto Gulina del foro di Grosseto e dall'avv. Michele Costa del foro di Roma, questi domiciliario con studio in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24

**contro**

**Falzea Bruno** rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo Cottone elettivamente domiciliato in 00198 Roma, Via Po n. 22 presso lo studio dell'avv. Giovannangelo Patalano

**per la cassazione**

della sentenza n. 1868/2007 del Consiglio di Stato, Sez. IV, pubblicata il giorno 07.06.2007.

**Si premette**

La sentenza del Consiglio di Stato, della quale si chiede la cassazione, è così formulata.

1. Con ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, rubricato al n. 2824/98, il signor Bruno Falzea esponeva:

- di avere stipulato con la Blemme Costruzioni S.n.c. un preliminare di compravendita di un alloggio costruito dalla detta società nell'ambito di un programma di edilizia agevolata convenzionata, previa convenzione comunale ex art. 35 della legge n. 865 del 1971;
- di avere pattuito un determinato prezzo derivante dai parametri riportati nella detta convenzione;
- di avere promosso controversia civile per la restituzione del prezzo versato in eccedenza e che, in tale sede, la società convenuta aveva

prodotto certificazione rilasciata dal Comune di Grosseto, relativa alla superficie dell'alloggio;

- di avere chiesto al Comune analoga certificazione e che l'istanza veniva dichiarata irricevibile.

Tale atto veniva impugnato con il ricorso sopra indicato.

Con successivo gravame, rubricato al n. 2555/00, il Falzea impugnava gli atti comunali 21 gennaio 2000 e 8 febbraio 2000, con i quali l'ente aveva espresso la valutazione di congruità del prezzo di prima cessione dell'alloggio acquistato dal ricorrente.

Il TAR adito dichiarava l'inammissibilità del ricorso (riuniti) con sentenza n. 3398 pubblicata il 18 dicembre 2002 in ragione del ritenuto difetto di giurisdizione sulla controversia.

La pronuncia di primo grado viene impugnata dal Falzea, che ne deduce l'erroneità e ne chiede l'annullamento e/o la riforma sulla base dei seguenti motivi: violazione e/o falsa applicazione del D. Lgs. 80/1998, in particolare degli artt. 33, 34 e delle norme sul riparto di giurisdizione. Difetto di motivazione. Contraddittorietà con altri provvedimenti. Illogicità. Ripropone inoltre i motivi già dedotti in primo grado, riassumendo altresì "sinteticamente" considerazioni e motivi di diritto a sostegno della ritenuta illegittimità degli atti impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo.

Controdeduce con memoria di costituzione e concludeva il Comune di Grosseto, eccependo altresì l'improcedibilità del ricorso; il Falzea produce note di replica in vista dell'udienza di discussione.

2. Correttamente la pronuncia di prime cure ha rilevato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia azionata.

La questione oggetto di causa investe, in sostanza, attraverso la contestazione dei precitati atti comunali - non aventi peraltro natura autoritativa - la determinazione della superficie dell'alloggio compravenduto e del prezzo unitario a metro/quadro a carico dell'acquirente, nell'ambito di un programma di edilizia agevolata convenzionata, previa convenzione comunale ex art. 95 L. n. 866/71.

Trattasi quindi di aspetti tipici del rapporto obbligatorio intercorrente tra l'acquirente Falzea a la società venditrice Biemme Costruzioni S.n.c., concessionaria del diritto di superficie sulle relative aree del patrimonio comunale, che involge posizioni di diritto soggettivo inerente il detto rapporto contrattuale.

Ne' appare utile il tentativo difensivo di ricondurre la controversia nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici e di urbanistica ed edilizia sotto il profilo della "totalità degli aspetti dell'uso del territorio".

Non viene invero in rilievo l'aspetto urbanistico, anche in termini di programmazione e attuazione dei piani di edilizia residenziale pubblica, né il profilo attinente alla disciplina delle assegnazioni degli alloggi; altro è poi il rapporto pubblicistico fra l'ente territoriale e il concessionario delle aree.

Diversamente, su una controversia che si snoda nei consueti canoni del rapporto contrattuale, siccome in precedenza individuato, non può che radicarsi la giurisdizione del giudice ordinario, giusta consolidato orientamento della stessa Corte regolatrice, richiamato anche dalla sentenza di prime cure.

### Il ricorso

La sentenza del Consiglio di Stato che ha respinto l'appello e quindi confermato quanto deciso dal TAR Toscana in punto di giurisdizione del Giudice Ordinario, viene censurata da Falzea Bruno, con una diffusa argomentazione che prende le mosse con l'affermazione che *"la fattispecie rientra nell'ambito della edilizia agevolata e convenzionata che si caratterizza per la sussistenza alla base di un rapporto concessorio tra l'ente pubblico concedente ed il privato concessionario, che è lo strumento tecnico per la realizzazione dei fini pubblicistici dell'ente e, come tale, è anch'egli investito di una pubblica funzione"*.

In sostanza con il ricorso si afferma che il rapporto di compravendita tra il soggetto attuatore di un piano di zona PEEP e l'acquirente *"va ricondotto, invero, nello schema della concessione"*, e che gli atti del Comune in quanto

attestano stati o fatti o qualità che ampliano la sfera giuridica dei destinatari e, come tali, validi erga omnes, hanno carattere autoritativo.

### Si ritiene

Si costituisce nel giudizio il Comune di Grosseto per resistere e contestare quanto segue.

#### 1.- Inammissibilità per la violazione dell'art. 366 bis c.p.c.

Il ricorso proposto dal sig. Falzea appare inammissibile in quanto la formulazione dei motivi in esso contenuti non si conclude con la formulazione del relativo quesito di diritto, così come previsto dall'art. 366 bis introdotto dal D. Lgs. 40/2006.

Tale decreto ha attuato la L. 80/2005, la quale prevedeva, all'art. 1 comma 3 lett. a), tra i principi e criteri direttivi, *l'obbligo che il motivo di ricorso si chiuda, a pena di inammissibilità dello stesso, con la chiara enunciazione di un quesito di diritto.*

Il D. Lgs. 40/2006 ha così, da un lato, riformulato l'art. 366 c.p.c.; prevedendo, al punto n. 4, che il ricorso per cassazione debba contenere, a pena di inammissibilità, *l'esposizione dei motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano, secondo quanto previsto dall'art. 366 bis*, dall'altro ha introdotto *ex novo* l'art. 366 bis, il quale sancisce l'obbligo, sempre a pena di inammissibilità, di formulare, a conclusione dell'illustrazione di ciascun motivo di cassazione di cui ai numeri 1, 2, 3 e 4 dell'art. 360 comma 1 c.p.c., un quesito di diritto che consenta alla Corte di enunciare un corrispondente principio di diritto.

In sostanza l'enunciazione del principio di diritto e la necessità che il ricorso contenga l'esposizione, del quesito di diritto costituiscono due facce della stessa medaglia.

L'enunciazione del quesito di diritto ha dunque un rilievo essenziale per la funzione nomofilattica della Cassazione, avendo lo scopo di finalizzare l'attività della Suprema Corte alla decisione di specifiche *quaestiones iuris* e di

Impedire che il ricorso si limiti ad una mera ripetizione degli argomenti sostenuti nella precedente fase.

La formulazione del quesito funge da prova necessaria della corrispondenza delle ragioni del ricorso ai canoni indefettibili del giudizio di legittimità, giudizio che ha una funzione del tutto peculiare: non solo quella di soddisfare l'interesse del ricorrente ad una decisione della lite diversa da quella cui è pervenuta la sentenza impugnata ma anche quella di enucleare, con valenza più ampia e perciò nomofilattica, il corretto principio di diritto al quale ci si deve attenere in simili casi.

Come affermato autorevolmente, infatti, poiché *l'interesse personale e specifico del ricorrente deve coniugarsi con l'interesse generale all'esatta osservanza ed all'uniforme interpretazione della legge, necessari per garantire l'unità del diritto oggettivo nazionale che l'art. 65 R.D. 30 gennaio 1941 n. 12 espressamente indica tra i compiti assegnati alla Suprema Corte e il compito cui è chiamato il giudice di legittimità va oltre la risoluzione della singola lite, il legislatore ha posto a carico del ricorrente l'onere imprescindibile di collaborare alla funzione nomofilattica, mediante l'individuazione del punto di congiunzione tra la risoluzione del caso specifico e l'enunciazione del più generale principio giuridico (cui il quesito è preordinato) risultando altrimenti difettosa e dunque non ammissibile, l'investitura stessa del giudice di legittimità (cfr. Cass. civ., sez. I, 22 giugno 2007 n. 14682)*

Il ricorrente, dunque, non può trincerarsi nella mera denuncia di un asserito vizio della sentenza impugnata ma deve essere in grado di tradurre la propria denuncia in un'apposita *questio iuris* evitando di sottoporre alla Corte mere riproposizioni delle doglianze esaminate dal giudice di appello e di trasformare così il giudizio di cassazione in un terzo grado di giudizio.

Nel caso concreto il ricorrente si è limitato a riproporre le argomentazioni già sostenute davanti al giudice amministrativo, omettendo completamente di formulare il quesito di diritto da sottoporre al vaglio della Suprema Corte.

Tale omissione non può che comportare l'inammissibilità del ricorso: il quesito di diritto, infatti, deve essere formulato *espressamente e deve consistere in una chiara sintesi logico-giuridica della questione sottoposta al vaglio del giudice di legittimità, formulata in termini tali per cui dalla risposta- negativa od*

*affermativa- che ad esso si dia, discenda in modo univoco l'accoglimento od il rigetto del gravame (Cass. civ. sez. un. 12 maggio 2008 n. 11660 e n. 1652; cfr. anche Cass. civ. sez. un. 21 giugno 2007 n. 14385).*

*In altri termini, il quesito di diritto non può risolversi in una mera richiesta di accoglimento del motivo o nell'interpello della Corte in ordine alla fondatezza della censura così come illustrata, in quanto la norma introdotta dal D. Lgs. 40 del 2006 è finalizzata a porre il giudice della legittimità in condizione di comprendere- in base alla sola lettura- l'errore di diritto asseritamente compiuto dal giudice e di rispondere al quesito medesimo enunciando una "regola iuris" (Cass. civ. sez. un. 05 febbraio 2008 n. 2658).*

*In particolare, in un caso simile a quello in esame di ricorso per motivi di giurisdizione, la Suprema Corte ha ribadito che affinché il quesito di diritto, di cui all'art. 366 bis o.p.o. abbia i requisiti idonei al fine dell'ammissibilità del ricorso per cassazione è necessario, con riferimento al ricorso per violazione dell'art. 360 comma 1 n. 1 c.p.c., che risulti individuata la discrasia tra la "ratio decidendi" della sentenza impugnata, che deve essere indicata, e il principio di diritto da porre a fondamento della decisione invocata, che deve essere enunciato, non essendo sufficiente che il ricorrente si limiti a prospettare genericamente la violazione dei limiti esterni della giurisdizione (Cass. civ. sez. un. 14 febbraio 2008 n. 3519).*

*Il ricorso proposto dal sig. Falzea dovrà pertanto essere dichiarato inammissibile.*

## **2.- Infondatezza del ricorso.**

*Ammesso e non concesso che il ricorso sia ammissibile, esso è certamente infondato.*

*La decisione del TAR Toscana, che il Consiglio di Stato ha confermato, era così chiara ed esaustiva, che vale la pena di trascriverla senza altre aggiunte. "L'intera vicenda contenziosa, nella quale gli atti impugnati si collocano, sorte e si svolge tra il ricorrente, in quanto acquirente di un alloggio di edilizia residenziale pubblica parte di un edificio plurifamiliare costruito, nell'ambito del piano di zona, dalla società controinteressata e la medesima società ed*

avente ad oggetto le modalità di pagamento del prezzo in relazione all'accollo parziale del mutuo fondiario, la spettanza o meno di interesse, la misurazione della superficie dell'alloggio, il conteggio della revisione del prezzo, l'adempimento o meno dell'impresa nel mancato rilascio di polizza fidejussoria.

Oggetto della vicenda contenziosa sono pertanto gli aspetti tipici del rapporto obbligatorio tra la parte acquirente e la parte venditrice, cioè tra le due parti private del contratto di compravendita immobiliare avente ad oggetto l'immobile di edilizia residenziale pubblica.

Le specifiche questioni, che sono state sollevate attraverso i motivi dedotti dal ricorrente in entrambi i ricorsi in esame, attengono al predetto rapporto privatistico, atteso che esse hanno ad oggetto la superficie dell'alloggio compravenduto nonché il prezzo unitario al metro quadrato a carico dell'acquirente.

Infine, gli atti impugnati non rivestono carattere provvedimento, ma consistono in atti di attestazione di determinati elementi (giudizio di congruità del prezzo di cessione e calcolo della superficie dell'alloggio).

Né vale eccepire (secondo quanto sostenuto dal ricorrente nella memoria difensiva) che l'art. 33 del D. Lgs. 80/1998 prevede che tutte le controversie in materia di pubblici servizi sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo e che, secondo quanto affermato da questo Tribunale, tutte le controversie in materia di edilizia residenziale pubblica sono devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva (sent. I sez. n. 788 del 22.10.1999).

Invero, nella controversia decisa con la sentenza testè citata il ricorrente contestava la pretesa creditoria che il Comune vantava nei confronti dell'acquirente di alloggio di e.r.p. a seguito dei maggiori oneri espropriativi sopportati dall'amministrazione.

Pertanto, il rapporto controverso intercorreva tra il privato utente del pubblico servizio e l'amministrazione concedente ed investiva aspetti propri del servizio erogato, che era regolato dalla convenzione tra il Comune e la ditta costruttrice dell'alloggio acquistato dal ricorrente.

Infatti, questi eccepeva la prescrizione del diritto al conguaglio vantato dal Comune derivante dalla predetta convenzione.

*Nella stessa decisione richiamata, il Tribunale non mancava di rilevare la peculiarità del caso portato al suo esame (caratterizzato da un rapporto contrattuale diretto tra l'acquirente ed il Comune) rispetto alle comuni controversie in tema di quantificazione del prezzo dell'alloggio di e.r.p. che insorgono tra l'acquirente e la società concessionaria del diritto di superficie su aree del patrimonio comunale, che hanno ad oggetto posizioni di diritto soggettivo inerente il rapporto contrattuale e come tale sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario (Cass., SS.UU., 23.1.1998 n. 652).*

*Rileva infine che, sotto il profilo oggettivo, nella controversia decisa con la sentenza n. 768/99 era in contestazione un aspetto primario del modulo convenzionale, previsto dall'art. 35 L. 865/71.*

*Nella fattispecie, viceversa, l'oggetto della controversia è limitato agli aspetti del rapporto obbligatorio tra la parte acquirente e la parte venditrice, cioè tra le due parti private del contratto di compravendita immobiliare tra le quali è infatti pendente una causa civile davanti al competente Tribunale, aspetti sui quali il Comune è stato chiamato a pronunciarsi con atti che non sono emessi in sede di esercizio di potestà autoritativa, bensì con mere attestazioni concernenti la superficie dell'alloggio compravenduto ed il suo prezzo unitario al metro quadrato".*

*A sostegno di essa, per quanto occorrer possa, può essere ricordato nella sua interezza il testo della sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte n. 652 del 23.01.1998: "parti della causa sono due privati, da un lato gli acquirenti degli alloggi, dall'altro la società Impresa edile Aurora, che li ha loro venduti e che in precedenza aveva avuto dal Comune di Segrate e dal Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare la concessione del diritto di superficie su aree del patrimonio indisponibile per costruire alloggi di tipo economico e popolare destinati ad essere successivamente ceduti in proprietà.*

*La domanda proposta dagli acquirenti contro la società è una domanda di condanna alla restituzione di una somma che si assume pagata in più a titolo di prezzo e la ragione della domanda è nella postulazione della operatività di un meccanismo legale di determinazione del prezzo, cioè di un prezzo*

risultante dalla legge, destinato a sovrapporsi a quello che si sostiene determinato in modo difforme.

Si tratta, dunque, di una causa tra privati (nella quale neppure assume rilevanza un agire d'uno d'essi come soggetto a sè sostituito da una pubblica amministrazione nell'esercizio di una funzione pubblica), e quindi di una causa che necessariamente appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, senza contare che la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio è comunque di diretto soggettivo.

La Corte d'appello ha quindi deciso in modo conforme a legge, quando, all'obiezione che il prezzo era stato determinato in base ad una corretta applicazione dei criteri approvati dall'assemblea del consorzio a norma dell'art. 35, comma 14, L. 22 ottobre 1971, n. 865, ha contrapposto la considerazione che giudicare della legittimità di tale deliberazione, nella misura in cui fosse necessario per decidere sul diritto dedotto in giudizio, spetta in via incidentale al giudice ordinario (art. 5 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, All. E, sul contenzioso amministrativo).

Le sezioni unite - con la sentenza 22 dicembre 1987 n. 9565, opportunamente richiamata dal giudice di secondo grado - hanno del resto già affermato che "Con riguardo ad edifici realizzati su aree cedute dal comune ai sensi dell'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, la controversia che insorge fra il costruttore - venditore e l'acquirente del singolo appartamento, circa la determinazione del prezzo del bene trasferito, spetta alla cognizione del giudice ordinario, perché investe il rapporto contrattuale fra detti privati, non anche il rapporto pubblicistico fra l'ente territoriale ed il cessionario di quelle aree". E - con la sentenza 18 novembre 1988 n. 6253 - in una controversia che è analoga alla presente quanto al rapporto tra contratto e provvedimento amministrativo incidente sulla determinazione dell'oggetto della prestazione del privato, hanno poi affermato, che "In tema di edilizia residenziale pubblica, la controversia fra l'assegnatario di un alloggio in locazione semplice e l'ente concedente, con riguardo alla quantificazione del canone, investe posizioni di diritto soggettivo inerenti al rapporto contrattuale, ancorché insorga in via di contestazione della legittimità degli atti amministrativi che siano stati adottati in proposito, e pertanto spetta alla cognizione del giudice ordinario, nei cui

*poteri rientra il sindacato su detti atti, al fine della loro eventuale  
disapplicazione in quanto lesivi di quei diritti".*

**P.Q.M.**

Il resistente Comune di Grosseto conclude chiedendo alla ecc.ma Corte di  
Cassazione di voler respingere il ricorso proposto da Falzea Bruno  
dichiarandolo inammissibile per la violazione dell'art. 366 bis c.p.c. oppure, in  
subordine, dichiarandolo infondato.

Con vittoria di spese e di onorario.

\*\*\*

Ai sensi e per gli effetti di cui alla legge n. 80/2005 si dichiara che eventuali  
avvisi da parte della Cancelleria devono essere inviati al seguente indirizzo di

posta elettronica studiogulina@studiogulina.it ovvero al numero di fax  
0564 25158.

Grosseto, 11.07.2008



Avv. Umberto Gulina

Avv. Michele Costa

Nella qualità di Sindaco del Comune di Grosseto, autorizzato con Delibera  
G.M. n. 454/2008, delego a rappresentarmi e difendermi avanti alla Corte di  
Cassazione nel giudizio di impugnazione promosso da Falzea Bruno gli avv.ti  
Umberto Gulina del foro di Grosseto o Michele Costa del foro di Roma,  
eleggendo domicilio presso il secondo in Roma Via Bassano del Grappa n.  
24.

F.to ENRICO BONIPAZI

V° per l'autentica  
F.to Avv. Umberto Gulina

## RELATA DI NOTIFICA

**REP. N. 29/08**

Io sottoscritto AVV. MICHELE COSTA con studio in Roma Via Bassano del Grappa n. 24 - 00195, previa autorizzazione del Consiglio dell'Ordine di Roma n. 81/1998 ai sensi della Legge n. 53 del 21 Gennaio 1994 - PER CONTO DEL COMUNE DI GROSSETO come in atti rapp.to e difeso, HO NOTIFICATO IL CONTRORICORSO DI CUI SOPRA:

1. AL SIG. FALZEA BRUNO rapp.to e difeso dall'Avv. Riccardo Cottone NEL DOMICILIO ELETTO PRESSO L'AVV. GIOVANNANGELO PATALANO - IN ROMA (00193) VIA PO N. 22 - inviandolo a mezzo del servizio postale con raccomandata a/r n. 76007341909-1 dall'Ufficio Postale di Roma Prati n. 55/648 in data 25 Luglio 2008.

(Avv. Michele Costa)



# Posteitaliane



C.A.N.

ST

MITT: RICKRE CORA

Via/P.za VIA BASSANO DE' GRASSI 24

COISS ROMA  
RACCOMANDATA

Destinatario FRANCESCO SIANNI ETC

VIA/P.ZA PO. 22

COISS ROMA

ROMA



In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 7, sesto comma, della legge 890/82, come modificata dalla legge 31/08, Le comunico quanto segue.

Io sottoscritto, addetto al recapito presso il Centro di Distribuzione di Rm Esquilino ho effettuato in data 25/07/08 la consegna della raccomandata AG n. 76007341084 del 25/07/08 nr. cronologico 25/07/08

la cui notifica è stata richiesta da:

- Soggetto richiedente RICKRE CORA
- Difensore ( studio legale )
- Ufficiale giudiziario/ Corte di Appello/Tribunale

La notifica, a causa della Sua assenza, è stata effettuata nelle mani del signor/a

che si è qualificato/a come:

- Familiare convivente
- Addetto alla casa
- Al servizio del destinatario
- Portiere dello stabile
- Delegato dal Direttore del
- Delegato dal comandante del (corpo e reparto)

In ottemperanza a quanto previsto dalla normativa indicata, provvedo a comunicarle, con l'invio della presente lettera raccomandata, l'avvenuta notifica.

Data 25/07/08

L'Agente Postale F. Buzoni