



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LINA RUBINO	Presidente
PASQUALE GIANNITI	Consigliere-Rel.
MARCO ROSSETTI	Consigliere
PAOLO SPAZIANI	Consigliere
DANILO GALLETTI	Consigliere

Oggetto:

Responsabilità della P.A.	civile
------------------------------	--------

Ad. cc 9 ottobre 2026

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 8142/2023 R.G. proposto da:

██████████ ██████████ rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████
██████████ presso il cui indirizzo di posta elettronica certificata è
domiciliato per legge;

-ricorrente-

contro

COMUNE di MACERATA, in persona del Sindaco in atti indicato,
rappresentato e difeso dall'avvocato ██████████ ██████████, già
elettivamente domiciliato presso lo studio legale dell'avvocato
████████████████████ ed attualmente domiciliato per legge presso
l'indirizzo di posta elettronica certificata del nominato difensore di
fiducia;

-controricorrente-

avverso la sentenza della Corte d'Appello di Ancona n. 131/2023
depositata il 17/01/2023;
udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 09/10/2026 dal
Consigliere PASQUALE GIANNITI.



FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] era proprietario di un'area di mq 18.390 sita nel Comune di Macerata (C.da [REDACTED] destinata dal PRG in prevalenza a "zona a verde pubblico attrezzato per lo sport" (mq 13.000) e per la residua parte a "zona agricola di salvaguardia paesaggistico-ambientale" (mq 5.390).

Con nota del 25.2.2010 (prot. n. [REDACTED]), a firma del Segretario Generale, il Comune di Macerata prospettava la possibilità di acquisto dell'area per l'importo di € 1.765.532,00 (pari alla valutazione del Servizio Ambiente e Gestione del Territorio), invitando il proprietario a manifestare l'interesse alla cessione volontaria del bene.

Il [REDACTED] comunicava per iscritto la propria accettazione della proposta.

La Giunta Comunale di Macerata, con deliberazione n. 123 del 17.3.2010, prendeva atto dell'intervenuta accettazione della proposta di compravendita.

Successivamente, a seguito di valutazione tecnico-estimativa dell'Agenzia del Territorio datata 29.6.2011, il Comune rideterminava la valutazione dell'area, quantificandola in € 910.780,00.

Con raccomandata A/R del 23.5.2012 (pervenuta l'11.6.2012), il [REDACTED] diffidava formalmente il Comune a dare esecuzione all'accordo originario sul prezzo di € 1.765.532,00 entro trenta giorni.

A fronte dell'inadempimento dell'Ente, con atto di citazione notificato il 28.12.2012, il [REDACTED] adiva il Tribunale di Macerata chiedendo in via principale l'esecuzione in forma specifica ex art. 2932 c.c. o l'adempimento del contratto, oltre al risarcimento dei danni da responsabilità contrattuale, e in via subordinata la condanna del Comune al risarcimento dei danni per responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c.



La Corte d'appello di Ancona, con sentenza n. 131/2023, confermando integralmente la sentenza di primo grado (n. 613/2018 del Tribunale di Macerata), rigettava l'impugnazione del [REDACTED]

2. Avverso la sentenza della corte territoriale ha proposto ricorso il [REDACTED]

Ha resistito con controricorso il Comune di Macerata.

Per l'odierna adunanza il Procuratore Generale non ha rassegnato conclusioni scritte.

I difensori di entrambe le parti hanno depositato memoria.

La Corte si è riservata il deposito dell'ordinanza entro il termine di giorni sessanta dalla data della decisione in camera di consiglio.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Nella impugnata sentenza la corte territoriale, rigettando l'impugnazione del [REDACTED] ha confermato il rigetto della domanda presentata da quest'ultimo argomentando:

a) sulla insussistenza del vincolo contrattuale: la corte ha escluso l'intervenuta conclusione di un contratto (definitivo o preliminare), qualificando la corrispondenza intercorsa come mero iter procedimentale/istruttorio volto ad accertare la disponibilità ad una cessione volontaria nell'ambito di un procedimento espropriativo;

b) sulla mancanza degli elementi essenziali: la corte ha ravvisato il difetto dei requisiti essenziali del contratto (ex art. 1350 c.c. richiedente la forma scritta *ad substantiam*), rilevando l'assenza di certezza sull'elemento del prezzo (vista la difformità tra le valutazioni comunali e dell'Agenzia del Territorio);

c) sull'inammissibilità della domanda ex art. 2932 c.c.: la corte ha rigettato la domanda di esecuzione in forma specifica, difettando i presupposti di un contratto preliminare vincolante;

d) sull'insussistenza di una ipotesi di responsabilità precontrattuale (art. 1337 c.c.): la corte ha escluso la violazione dei doveri di correttezza e buona fede o il recesso ingiustificato dalle



trattative da parte del Comune, osservando che le trattative si trovavano in una fase embrionale e che, comunque, difettava la prova del danno risarcibile a titolo di interesse negativo.

2. [REDACTED] articola in ricorso cinque motivi. Precisamente:

-con il primo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione degli artt. 1175, 1218, 1326, 1334, 1335, 1337, 1375 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. (ritenuta insussistenza del contratto; ritenuta sussistenza di un negozio di cessione volontaria)»; in sintesi contesta la qualificazione data dai giudici di merito allo scambio di corrispondenza tra le parti, che lo avevano ridotto a mera fase istruttoria/procedimentale di un procedimento espropriativo volta a una cessione volontaria. Il [REDACTED] sostiene invece che la nota del Comune (prot. n. [REDACTED] del 25.02.2010) costituisse una vera e propria proposta formale d'acquisto al prezzo espresso di € 1.765.532,00, perfezionatasi in un vincolo contrattuale a seguito della sua tempestiva accettazione scritta e della formale presa d'atto con delibera della Giunta Comunale n. 123/2010;

-con il secondo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione degli artt. 97, commi 2 e 4, 107, comma 1 e 2, D. Lgs. 18.08.2000, n. 267 in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. (valenza verso l'esterno della proposta formulata tramite il Segretario Generale del Comune di Macerata)»; in sintesi, la censura investe l'efficacia e la rilevanza esterna degli atti emessi dall'Ente pubblico. Il ricorrente smentisce che la comunicazione del Segretario Generale avesse valore meramente interno e non vincolante. Si afferma che il Segretario Generale operava con piena rappresentanza ed efficacia esterna per conto del Comune, impegnando validamente l'Amministrazione nei confronti del terzo privato nell'ambito di un'attività svolta *iure privatorum*;

-con il terzo motivo denuncia: «Violazione e falsa applicazione degli artt.: 1173, 1175, 1218, 1326, 1334, 1335, 1337, 1375, 2932



c.c.; 8 e 20 D.P.R. 08.06.2001, n. 327; 11 L. 07.08.1990, n. 241, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. (ritenuta insussistenza del contrattuale preliminare; ritenuta sussistenza nella fattispecie di un negozio di cessione volontaria; responsabilità precontrattuale)»; in sintesi censura l'erroneo disconoscimento della natura di contratto preliminare vincolante allo scambio di note tra le parti, precludendo ingiustamente l'accesso al rimedio dell'esecuzione in forma specifica ex art. 2932 c.c.. In via subordinata, lamenta che la Corte d'Appello abbia escluso la responsabilità precontrattuale del Comune per violazione dei canoni di correttezza e buona fede nelle trattative;

-con il quarto motivo denuncia: «Violazione falsa applicazione degli artt. 1183, 1325, 1351 e 2932 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. (sussistenza di un contratto preliminare – diritto alla esecuzione specifica dell'obbligo di concludere il contratto definitivo)»; in sintesi, impugna il capo della sentenza che dichiarava l'assenza degli elementi essenziali del contratto (come l'accordo certo sul prezzo o la fissazione di un termine per la stipula del definitivo). Il ricorrente argomenta che l'accordo su oggetto e prezzo fosse già perfetto ed esplicitato nel carteggio, e che la formale redazione dell'atto pubblico avesse funzione unicamente ricognitiva o riproduttiva, rendendo del tutto azionabile la tutela costitutiva ex art. 2932 c.c.;

-con il quinto motivo, denuncia: «Violazione e falsa applicazione degli artt. 1173, 1175, 1176, 1218, 1337, 1358, 1375 e 2043 c.c., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. (responsabilità della P.A. per violazione dei doveri di buona fede, correttezza, lealtà, diligenza e solidarietà; legittimo affidamento ingenerato nel privato; responsabilità da contatto sociale qualificato inquadrabile nella responsabilità contrattuale; diritto al risarcimento del danno)»; in sintesi la doglianza si concentra sulla natura della responsabilità precontrattuale della P.A., sostenendo che debba essere inquadrata quale responsabilità contrattuale da "contatto sociale qualificato" ai sensi dell'art. 1218 c.c..



Il ricorrente deduce che il Comune ha ingenerato un legittimo e incolpevole affidamento, recedendo ingiustificatamente dopo una prolungata assicurazione sulla copertura finanziaria. Di conseguenza, viene censurata la mancata liquidazione dei danni patiti (comprensivi dell'esposizione bancaria e del successivo fallimento della società partecipata).

3. Il ricorso non è fondato.

3.1. Inammissibile e comunque non fondato è il primo motivo, concernente la natura della corrispondenza e l'insussistenza del vincolo contrattuale.

Il ricorrente, sotto l'apparente deduzione di plurime violazioni di legge, tende in larga misura a postulare una diversa lettura del carteggio e delle delibere comunali, valorizzando elementi già esaminati dalla Corte territoriale. Una simile operazione, risolvendosi nella richiesta di una nuova ricostruzione del fatto storico e del contenuto degli atti negoziali, è estranea al sindacato di legittimità. L'interpretazione dello scambio di corrispondenza tra le parti – volta ad accertare se la nota del Comune (prot. n. [REDACTED]) costituisse una proposta contrattuale vincolante ovvero un mero atto esplorativo ed endoprocedimentale sollecitatorio di una cessione volontaria – integra un apprezzamento di fatto riservato al giudice di merito, non sindacabile in sede di legittimità.

Per i contratti della pubblica amministrazione è prescritta, a pena di nullità, la forma scritta *ad substantiam*, la quale deve esprimere in modo contestuale e inequivoco la volontà negoziale dell'ente e contenere gli elementi essenziali del contratto.

Nella specie, tale requisito non può ritenersi soddisfatto dalla nota del Segretario generale, qualificata dal giudice di merito come atto interlocutorio ed esplorativo, né dalle deliberazioni interne dell'ente, prive di autonoma efficacia negoziale nei confronti del privato.



3.2. Anche il secondo motivo, concernente la valenza esterna degli atti del Segretario Generale, è inammissibile e comunque infondato.

Sotto il primo profilo, la censura, pur formalmente prospettata quale violazione di legge, tende in realtà a sollecitare una diversa lettura della nota del 25 febbraio 2010 e del complessivo carteggio intercorso tra le parti, già uniformemente valutato nei due gradi di merito.

In ogni caso, la nota del Segretario generale, secondo l'interpretazione datane dalla corte territoriale, non integrava una manifestazione formale di volontà negoziale dell'ente, ma costituiva un atto esplorativo diretto a verificare la disponibilità del proprietario alla cessione, inidoneo come tale a perfezionare il vincolo contrattuale dedotto in giudizio.

3.3. Il terzo motivo, concernente la ravvisabilità del contratto preliminare ex art. 2932 c.c. e di una ipotesi di responsabilità precontrattuale, non è fondato sotto entrambi i profili.

In primo luogo, non è configurabile l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto ex art. 2932 c.c., difettando nella specie un vincolo preliminare formalizzato per iscritto e recante l'esplicita volontà delle parti di obbligarsi al futuro trasferimento dell'immobile.

D'altra parte, la corte territoriale ha escluso la responsabilità precontrattuale del Comune, avendo accertato che le interlocuzioni erano ancora in una fase non idonea a generare un affidamento ragionevole nella conclusione del contratto e che la rideterminazione del valore dell'immobile era conseguita all'acquisizione della stima dell'Agenzia del Territorio.

In ogni caso, la qualificazione del rapporto in termini di cessione volontaria ovvero di ordinaria trattativa privatistica risulta priva di decisività, poiché la domanda del ricorrente presuppone comunque la



dimostrazione dell'avvenuta formazione di un contratto valido o di un preliminare formalmente perfezionato, presupposto escluso dalla corte territoriale con autonoma *ratio decidendi* non efficacemente censurata.

In definitiva, il motivo viene rigettato sulla base del seguente principio di diritto:

<<In materia di contratti della pubblica amministrazione soggetti alla forma scritta ad substantiam, non è configurabile un contratto preliminare suscettibile di esecuzione in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c. quando gli atti invocati dal privato, secondo l'interpretazione datane dal giudice di merito, abbiano natura meramente interlocutoria o procedimentale e non esprimano in modo univoco una volontà negoziale dell'ente, formalmente manifestata dall'organo competente e comprensiva degli elementi essenziali del contratto>>.

3.4. Il quarto motivo, concernente gli elementi essenziali del contratto e l'azionabilità dell'art. 2932 c.c., è infondato.

La corte di merito ha escluso la formazione di un contratto preliminare sulla base dell'assenza di una manifestazione negoziale formalmente idonea a impegnare l'Amministrazione e di un accordo contrattuale completo e definitivo, consacrato nella forma scritta richiesta per i contratti della pubblica amministrazione.

Tale accertamento preclude in radice l'emanazione della sentenza costitutiva prevista dall'art. 2932 c.c.

3.5. Il quinto motivo, concernente la natura della responsabilità da contatto sociale e la risarcibilità dei danni, è inammissibile e comunque infondato.

La censura non si confronta specificamente con l'ulteriore e autonoma *ratio decidendi* della sentenza impugnata, secondo cui il ricorrente non aveva allegato né provato un danno riconducibile all'interesse negativo, limitandosi a prospettare pregiudizi correlati al



mancato conseguimento degli effetti economici dell'operazione progettata.

Inoltre, la questione relativa al corretto inquadramento della responsabilità precontrattuale della P.A. (se aquiliana ovvero contrattuale da "contatto sociale qualificato") risulta priva di rilevanza decisiva, a fronte dell'accertato difetto di prova in ordine ai danni risarcibili.

In ogni caso la responsabilità ex art. 1337 c.c. è limitata al solo c.d. "interesse negativo" (spese inutilmente sostenute e perdite di occasioni contrattuali), mentre il ricorrente si è limitato a richiedere la liquidazione di voci riconducibili all'interesse positivo (pari all'intero corrispettivo della vendita) o pregiudizi connessi a vicende societarie e bancarie estranee alle trattative, coperte peraltro dalle maturate decadenze e preclusioni istruttorie.

4. In conclusione, il ricorso deve essere integralmente rigettato.

Le spese del presente giudizio di legittimità seguono la soccombenza e si liquidano in favore di parte controricorrente.

Va infine dichiarata la sussistenza dei presupposti processuali per il pagamento dell'importo, previsto per legge ed indicato in dispositivo, se dovuto (Cass. Sez. U. 20 febbraio 2020 n. 4315).

P.Q.M.

La Corte:

- rigetta il ricorso;
- condanna parte ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio sostenute dal resistente Comune di Macerata, spese che liquida in euro 15.000,00 per compensi, oltre, alle spese forfetarie nella misura del 15 per cento, agli esborsi liquidati in euro 200,00 ed agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, si deve dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, ad opera di parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo



di contributo unificato a norma del comma 1-bis del citato art. 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, il 9 ottobre 2026, nella camera di consiglio della Terza Sezione Civile.

Il Presidente

Lina Rubino

