



Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Richiesta di accertamento della validità della procedura espropriativa e, ove ne fosse accertata l'illegittimità, di restituzione dei fondi: giurisdizione amministrativa

Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia - riconducibile, parte direttamente e parte mediamente, ad un provvedimento amministrativo - avente ad oggetto la domanda di restituzione di un terreno interessato da procedura espropriativa che si assume perentoria per la mancata tempestiva esecuzione del decreto di esproprio.

Cassazione civile, sezioni prima, ordinanza del 2.7.2021, n. 18781

...omissis...

Fatti di causa

Il Tribunale di Napoli dichiarò la carenza di giurisdizione del giudice ordinario a decidere sulla domanda di restituzione delle aree di proprietà dell'attore *omissis*, oggetto di occupazione

usurpativa da parte di XXX SPA e del Commissario Straordinario di Governo per l'Emergenza Rifiuti nella Regione Campania.

La Corte di Appello di Napoli confermò la sentenza di primo grado affermando la esclusiva giurisdizione del giudice amministrativo per tutte le controversie, ivi comprese quelle espropriative, in cui la Pubblica Amministrazione ha esercitato un'attività autoritativa e potestà pubblicistiche D.Lgs. n. 80 del 1998, ex art. 34 come modificato dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7, mentre residua la giurisdizione del giudice ordinario per le sole controversie relative a meri comportamenti delle pubbliche amministrazioni.

Avverso la sentenza della Corte di Appello di Napoli ha proposto ricorso *omissis* affidato a quattro motivi. Fisia Impianti spa resiste con controricorso e memoria.

Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Commissario Governativo Emergenza Rifiuti Campania, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato ai soli fini di partecipare all'udienza di discussione e ha depositato memoria.

Il P.G. presso la Corte di Cassazione ha depositato requisitoria scritta.

Ragioni della decisione

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente *omissis* denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. e art. 345 c.p.c. in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4 nonché omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio in riferimento all'art. 360 c.p.c., n. 5 perchè la Corte di Appello di Napoli non ha esaminato e motivato il fatto dedotto in giudizio e cioè la carenza di potere per inesistenza giuridica della dichiarazione di pubblica utilità n.27/97 e, in via subordinata, la decadenza per decorso del termine triennale di inizio lavori di cui alla L. n. 1 del 1978.

Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente denuncia nullità della sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt. 132,276 e 277 c.p.c. e in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4 per inesistenza della motivazione; violazione e falsa applicazione dell'art. 1362 c.c. per erronea interpretazione della domanda ed omesso esame in riferimento all'art. 360 c.p.c., n. 5 dei fatti avendo motivato in modo meramente apparente in ordine al fatto dedotto in giudizio e cioè la carenza di potere per inesistenza giuridica della dichiarazione di pubblica utilità.

Con il terzo motivo di ricorso il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione delle norme sul riparto della giurisdizione in materia espropriativa tra G.A. e G.O. e cioè la L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7 e l'art. 133 lett. G cpa in quanto la Corte di Appello di Napoli ha erroneamente negato la propria giurisdizione.

Con il quarto motivo di ricorso il ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 345 c.p.c. e art. 112 c.p.c. in riferimento all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4 in quanto la Corte di Appello di Napoli non ha ritenuto che l'occupazione fosse stata eseguita in carenza di potere.

Il ricorso è infondato e deve essere respinto in ordine a tutti i motivi da trattarsi congiuntamente in quanto strettamente avvinti e tutti riguardanti la medesima questione della carenza di giurisdizione.

Al riguardo deve premettersi che in forza degli artt. 5 e 386 c.p.c., la giurisdizione si determina in base alla domanda e, ai fini del riparto tra il giudice ordinario e il giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il petitum sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma anche, e soprattutto, in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice, con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti sono manifestazione (v. 5.u. 25.06.10 n. 15323, 27.11.07 n. 24625, 26.01.11 n. 1767).

Nel caso di specie, come appare evidente dalle premesse, la domanda ha per oggetto l'accertamento della validità della procedura espropriativa e, ove ne fosse accertata l'illegittimità, la restituzione dei fondi oggetto di occupazione. E' sulla base di questa impostazione, dunque, che deve procedersi all'individuazione del giudice avente giurisdizione.

Parte attrice rievoca e richiama l'orientamento della giurisprudenza di legittimità in tema di espropriazione, la quale ha affermato che, nel caso di vizi della procedura espropriativa che rendano quest'ultima giuridicamente inesistente e radicalmente nulla, viene meno il potere espropriativo dell'Amministrazione e l'affievolimento del diritto soggettivo di proprietà sui beni

espropriati. Ne consegue una situazione di carenza di potere che incide negativamente sia sul decreto di occupazione temporanea che su quello di esproprio, sia sull'irreversibile trasformazione dell'immobile successivamente, verificatasi i quali, siccome non collegati ad un fine, di pubblico interesse legalmente dichiarato, divengono pur essi idonei a sottrarre alla parte privata la disponibilità del bene. La situazione giuridica venuta a crearsi integra, dunque, mera occupazione-detenzione illegittima dell'immobile privato, costituente illecito permanente, rispetto al quale sono esperibili le azioni reipersecutorie a tutela della non perduta proprietà del bene, secondo le previsioni degli artt. 2043 e 2058 c.c., con diritto per il proprietario di ottenere dal giudice ordinario, previa disapplicazione degli atti adottati in carenza di potere, la restituzione dell'immobile, esperibili dinanzi al giudice ordinario (sentenze a S.u. 4.11.14 n. 23470, 23.12.08 n. 30254, 16.07.08 n. 19501).

Tale soluzione aveva trovato spunto nella sentenza della Corte costituzionale 11.05.06 n. 191, che (riprendendo i principi già enunziati dalla sentenza 6.07.04 n. 204) aveva dichiarato l'illegittimità del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 325, art. 53, comma 1, trasfuso nel D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 53, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità. La disposizione in questione, infatti, devolveva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative ai "comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati", conseguenti all'applicazione delle disposizioni del testo unico, ma non escludeva i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (Sez. U, Sentenza n. 5625 del 09/03/2009) antecedente all'entrata in vigore del codice del processo amministrativo D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 le domande di risarcimento del danno consequenziale alla dedotta illegittimità del provvedimento e di quello derivante dalla perdurante occupazione dopo la scadenza del provvedimento erano devolute entrambe alla giurisdizione amministrativa: "Nel caso di requisizione in uso di un bene immobile di proprietà privata, le domande di risarcimento del danno consequenziale alla dedotta illegittimità del provvedimento e di quello derivante dalla perdurante occupazione dopo la scadenza del provvedimento, appartengono entrambe alla giurisdizione amministrativa, in quanto la compressione della situazione soggettiva del titolare dell'immobile trova origine nell'ordinanza di requisizione, il cui annullamento, facendo venir meno retroattivamente il titolo che giustificava l'occupazione del bene, travolge la distinzione tra la situazione anteriore e quella successiva alla scadenza del termine previsto nell'ordinanza medesima, configurandosi l'occupazione per entrambi tali periodi come "usurpativa", essendo unico il danno sofferto dal privato, che trova la propria causa prima nella requisizione illegittimamente disposta ed altrettanto illegittimamente sviluppata nel tempo. Non è quindi necessario frazionare la pretesa risarcitoria in due distinte domande da rivolgersi, rispettivamente, al giudice amministrativo ed al giudice ordinario, opponendosi ad una siffatta conclusione sia le esigenze di concentrazione ed accelerazione processuale insite nella disciplina introdotta in tema di giustizia amministrativa dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34 e art. 35, comma 4, (come sostituito dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7, lett. b), ed alla luce di quanto disposto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004), sia il principio di ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111 Cost., comma 2".

Il codice del processo amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104), all'art. 133, comma 1, lett. g, ha previsto che "sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche, mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa".

La riferita disposizione, nel contemplare i comportamenti delle amministrazioni "riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere", intende far riferimento non solo ai casi in cui il pubblico potere è esercitato con l'adozione di strumenti intrinsecamente privatistici, ma anche al caso in cui l'espropriazione, iniziata con la dichiarazione di pubblica utilità e proseguita con la successiva occupazione d'urgenza, prosegue dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di

pubblica utilità. In questo caso, infatti, esiste concreto esercizio del potere ablatorio, riconducibile alla pubblica potestà dell'Amministrazione e desumibile dall'adozione dello strumento procedimentale specifico, pur se l'ingerenza nella proprietà privata e la sua utilizzazione siano avvenute in assenza del titolo che le consentiva.

comportamento dell'Amministrazione che omette di restituire il bene, pur dopo la l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, è riconducibile, seppure mediatamente, a quel provvedimento che è origine dell'apprensione del bene e, quindi, anche della mancata restituzione (v. S.Unite 27.05.15 n. 10879).

Alla luce di quanto sopralla Corte, con Sez. U, Ordinanza n. 12179 del 12/06/2015, ha affermato che "La domanda di restituzione di un terreno oggetto di procedura espropriativa che si assume perenta per mancata emanazione del decreto di esproprio nel quinquennio è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, lett. g, cod. proc. amm., il quale, riferendosi ai comportamenti riconducibili "anche mediatamente" all'esercizio di un pubblico potere in materia espropriativa, include anche il caso in cui l'espropriazione sia proseguita malgrado la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità."

In conclusione, in applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. g, c.p.a. deve affermarsi che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo nella controversia - riconducibile, parte direttamente e parte mediatamente, ad un provvedimento amministrativo - avente ad oggetto la domanda di restituzione di un terreno interessato da procedura espropriativa che si assume perenta per la mancata tempestiva esecuzione del decreto di esproprio.

In considerazione di quanto sopra il ricorso deve essere respinto con condanna alle spese del giudizio di legittimità.

PQM

Rigetta il ricorso, condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di legittimità a favore della controricorrente Fisia Ambiente spa che si liquidano in complessive Euro 7.000,00 più 200,00 per spese oltre IVA e CPA ed accessori di legge. Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater ricorrono i presupposti processuali per il versamento da parte del ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello, ove dovuto, per il ricorso a norma del comma 1 bis dello stesso art. 13.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Ilaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalò (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO



Distribuzione commerciale: **Edizioni DuePuntoZero**

