

Le Sezioni unite della Corte di Cassazione affermano la giurisdizione del giudice ordinario nei casi di azione di condanna di una cooperativa edilizia al rimborso dell'indennità di esproprio corrisposta dal Comune in attuazione di una convenzione di edilizia residenziale pubblica

[Cass. civ., s.u., ordinanza 22 giugno 2017, n. 15635 – Pres. Amoroso, Est. Di Virgilio](#)

Giurisdizione e competenza – Edilizia residenziale pubblica – Azione di condanna proposta da un comune nei confronti di una Cooperativa edilizia per la restituzione dell'indennità di esproprio corrisposta – Giurisdizione civile

E' devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario l'azione di condanna di una cooperativa edilizia al rimborso dell'indennità di esproprio corrisposta dal Comune in attuazione di una convenzione di edilizia residenziale pubblica (1)

(1) I. - La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di conflitto negativo di giurisdizione sollevato dal TAR per la Calabria nell'ambito di una controversia proposta da un comune per la condanna di una cooperativa edilizia al rimborso dell'indennità di esproprio corrisposta in precedenza dall'ente in favore dei proprietari dei terreni sui quali la cooperativa, in attuazione di una convenzione di edilizia residenziale pubblica, aveva costruito edifici di edilizia sociale. La Corte, richiamando uno specifico precedente in termini rappresentato da [Cass., sez. un. 26 marzo 2014, n. 7170](#), attribuisce al giudice ordinario la cognizione sulla domanda di condanna in quanto avente ad oggetto il pagamento del conguaglio del corrispettivo dovuto dalla cooperativa al comune per la concessione del diritto di superficie, sulla base di una espressa previsione della convenzione intercorsa fra le parti, senza alcuna incidenza in via diretta di poteri autoritativi o discrezionali della Pubblica Amministrazione.

Le sezioni unite giungono ad affermare la giurisdizione del G.O. attraverso un percorso argomentativo che non fa leva sull'art. 133, lett. g) c.p.a. (che riserva al G.O. tutte le controversie in cui si faccia questione di corresponsione di indennità espropriativa), bensì in forza di una clausola della convenzione stipulata fra le parti, valorizzando al contempo il mancato esercizio di poteri autoritativi, probabilmente anche in ragione del fatto che la parte attrice era, nel caso di specie, l'ente pubblico e non un soggetto privato (cfr., sulla P.A. attrice in sede di giurisdizione esclusiva, [Corte cost., 15 luglio 2016, n. 179](#) – oggetto della [News US in data 20 luglio 2016](#) nonché in *Foro it.*, 2016, I, 3047 con nota di TRAVI, cui si rinvia per ogni ulteriore riferimento - secondo cui <<E' infondata la questione

di legittimità costituzionale dell'art. 133 comma 1, lettera a), numero 2), e lettera f), c.p.a., sollevata in riferimento agli artt. 103, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non esclude la proposizione, nelle relative materie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, dell'azione giurisdizionale da parte della Pubblica amministrazione nei confronti del privato>>).

II. - Sulla giurisdizione del G.O. in materia di indennità di espropriazione si veda, da ultimo:

a) [Cass. civ., sez. un., ord., 22 marzo 2017, n. 7303](#) secondo cui << Le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità di occupazione legittima dovute in conseguenza di atti ablativi, ai sensi del D.lgs. n. 327 del 2001, art. 53, comma 2 (oggi art. 133, comma 1, lett. g) c.p.a.), appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario. Per il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione, non rileva che la domanda di liquidazione dell'indennità sia stata proposta dall'attore unitamente a quella di risarcimento del danno da perdita del terreno, spettante alla giurisdizione del giudice amministrativo>>;

b) [Cass. civ., sez. un., ord., 18 gennaio 2017, n. 1092](#) (oggetto della [News US in data 31 gennaio 2017](#) cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui << Sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo nel caso di domanda di retrocessione e di risarcimento danni proposta in presenza di una occupazione protrattasi dopo la sopraggiunta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, venendo in rilievo un comportamento dell'amministrazione - che omette di restituire il terreno occupato in virtù di decreto di occupazione - comunque connesso, ancorché in via mediata, all'esercizio del potere ablatorio>>;

c) [Cass. civ., sez. un., 25 luglio 2016 n. 15283](#), (oggetto della [News US in data 1 agosto 2016](#) cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), secondo cui <<Le controversie aventi ad oggetto la determinazione e la corresponsione di tutte le indennità previste dall'art. 42-bis d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 - t.u. espropriazioni - sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario ed alla competenza in unico grado della Corte di appello>>.

III. - Sulla giurisdizione in materia di controversie aventi ad oggetto convenzioni ovvero la fase esecutiva di un contratto, si veda, da ultimo:

d) [Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2016, n. 4539](#) secondo cui <<appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa ad una convenzione avente ad oggetto l'integrale ristrutturazione ed ampliamento di un impianto sportivo comunale nonché la sua successiva gestione pluriennale, ove, nella comparazione tra le prestazioni a carico del concessionario, risulti preminente e tale da identificare il vero oggetto del contratto, la realizzazione delle opere rispetto alla gestione degli impianti, che, per il canone richiesto, assume rilievo solo quale mezzo per conseguire, dal lato dell'impresa, la remunerazione necessaria,

restando al contempo soddisfatto l'interesse dell'amministrazione al funzionamento dei servizi sportivi>> nonché <<appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla fase di esecuzione di una convenzione avente ad oggetto la costruzione e la ristrutturazione di un complesso immobiliare destinato ad area termale, nonché l'affidamento in gestione al concessionario dell'offerta al pubblico degli impianti e servizi relativi, previa corresponsione al comune di un canone annuo, non avendo rilievo la precedente distinzione tra concessione di sola costruzione e concessione di gestione dell'opera (o di costruzione e gestione congiunti), sussistendo piuttosto l'unica categoria della concessione di lavori pubblici, nella quale la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario>>;

e) [Cass. civ., sez. un., ord., 31 gennaio 2017, n. 2482](#), secondo cui << La controversia avente ad oggetto la risoluzione, per inadempimento del comune committente, di una convenzione relativa alla costruzione di un impianto sportivo (peraltro in larga parte già eseguita), con conseguente richiesta di risarcimento del danno, appartiene alla giurisdizione ordinaria, attenendo alla fase privatistica di esecuzione del rapporto concessorio, successiva all'aggiudicazione.>>;

f) [Cass. civ., sez. un., ord., 10 aprile 2017, n. 9149](#), secondo cui << Rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie aventi ad oggetto tutti gli atti della serie negoziale successiva alla stipulazione del contratto, cioè non solo quelle che attengono al suo adempimento e quindi concernenti l'interpretazione dei diritti e degli obblighi delle parti, ma anche quelle volte ad accertare le condizioni di validità, efficacia, nullità o annullabilità del contratto, siano esse inerenti o estranee o sopravvenute alla struttura del contratto, comprese quelle derivanti da irregolarità o illegittimità della procedura amministrativa a monte e le fattispecie di radicale mancanza del procedimento di evidenza pubblica o sussistenza di vizi che ne affliggono singoli atti, accertabili incidentalmente da detto giudice, al quale le parti possono rivolgersi senza necessità del previo annullamento da parte del giudice amministrativo>> nonché <<Appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, altresì, la controversia in tema di appalto pubblico, avente ad oggetto la valutazione di una clausola penale, la quale si configura come strumento di commisurazione del danno, comunque riducibile ove ecceda in misura palese dalla concreta entità del pregiudizio, e che presuppone l'esistenza dell'inadempimento, in quanto inerente ai diritti derivanti dal predetto contratto>>;

g) [Cass. civ., sez. un., ord., 11 aprile 2017, n. 9284](#) secondo cui << La controversia attinente al rispetto del dovere scaturito dalla clausola di una convenzione inerente ad un piano di lottizzazione urbanistica con la quale, a fronte della cessione a titolo gratuito al comune di alcune aree destinate a verde pubblico da parte del privato, viene costituita, a favore della residua proprietà di quest'ultimo, una servitù non aedificandi a carico delle aree cedute appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e va ricondotta nell'ambito della previsione di cui all'art. 1079 c.c., involgendo un diritto di natura reale che, benché scaturito dall'esecuzione della convenzione, configura, per la sua valenza erga omnes, una fonte autonoma di rapporti giuridici; del resto, da

un lato, la giurisdizione esclusiva in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sostitutivi dei provvedimenti finali dei progetti di lottizzazione ha carattere obbligatorio (art. ex art. 11, 2° comma, l. n. 241 del 1990), in ciò confliggendo con la natura assoluta del diritto esercitato nella menzionata controversia; dall'altro, alla violazione della servitù di non edificare non risulta collegabile alcun provvedimento che in qualche modo incida, revocandola in tutto o in parte, sulla predetta convenzione, con la conseguenza che il comune non agisce, neppure mediatamente, nell'esercizio di pubblici poteri, ma nell'ambito di un rapporto privatistico>>;

h) [Cass. civ., sez. un., 18 novembre 2016, n. 23468](#) (oggetto della [News US in data 29 novembre 2016](#) cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui <<Successivamente alla stipula del contratto, conseguente ad un procedimento di evidenza pubblica, tutte le controversie insorte durante la fase di esecuzione del contratto, rientrano, di regola, nella giurisdizione del giudice ordinario, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo che qualifica la posizione del contraente privato, a meno che l'Amministrazione committente non eserciti poteri autoritativi attraverso provvedimenti espressione di discrezionalità valutativa, a fronte dei quali la posizione soggettiva del privato si attegga a interesse legittimo>> nonché <<La controversia promossa dalla cessionaria del ramo di azienda per ottenere l'annullamento del provvedimento con cui la stazione appaltante ha respinto la richiesta di sostituzione della mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese affidatario dell'appalto, è devoluta alla cognizione del giudice ordinario. Collocandosi nella fase esecutiva del contratto, tale controversia esula dalla giurisdizione esclusiva riconosciuta al giudice amministrativo in materia di procedure di affidamento di appalti pubblici, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lettera e), numero 1), cod. proc. amm., non venendo, inoltre, in rilievo l'esercizio di poteri discrezionali>>.