

Le Sezioni unite della Corte di cassazione affermano, ex art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a., la giurisdizione del giudice amministrativo per le azioni di retrocessione e risarcimento danni proposte dai proprietari nel caso di occupazione protratta dopo la sopraggiunta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità

Cass. civ., s.u., ordinanza 18 gennaio 2017, n. 1092 – Pres. Canzio, Rel. De Chiara

Giurisdizione e competenza – Espropriazione per pubblica utilità – Domanda di retrocessione e di risarcimento danni – Occupazione protratta dopo la sopraggiunta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità – Giurisdizione del giudice amministrativo.

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.(1)

(1) La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal T.a.r. per la Lombardia con ordinanza 2 novembre 2015 n. 2303, nell'ambito di una controversia in cui gli ex proprietari di un terreno (dapprima espropriato per la realizzazione di un'opera pubblica e successivamente venduto previa sdemanializzazione ad una società per la costruzione di un centro commerciale), hanno chiesto di accertare l'avvenuta decadenza della dichiarazione di pubblica utilità per ottenere la retrocessione del bene o comunque la condanna delle Amministrazioni e delle società acquirenti convenute, al pagamento dell'equivalente monetario del terreno pari alla differenza tra il suo valore venale e il minore importo dell'indennità di espropriazione a suo tempo ricevuta, ovvero, in subordine, l'indennizzo ai sensi dell'art. 2041 c.c., per l'ingiustificato arricchimento conseguito dalle Amministrazioni e dalle società convenute.

Le Sezioni unite concludono nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sulla scorta delle seguenti motivazioni:

a) è fuorviante la prospettiva tradizionale del carattere parziale o totale della retrocessione e della connessa configurazione, in capo al soggetto espropriato, di una posizione di interesse legittimo ovvero di diritto soggettivo a seconda della sussistenza o meno di un potere discrezionale di disporre la retrocessione stessa da parte dell'amministrazione;

b) la materia, infatti, trova attualmente una specifica disciplina nel codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 che all'art. 133, comma 1, lett. g), contempla, tra le ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, quella delle "*controversie aventi ad oggetto (...) 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 dell'indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa*";

c) in via generale una situazione di "mediata" riconducibilità del comportamento della pubblica amministrazione all'esercizio di un potere si verifica anche nel caso di protrazione dell'occupazione di un suolo pur dopo la sopraggiunta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, ricorrendo anche in tale ipotesi l'elemento decisivo — per l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo — del concreto esercizio del potere ablatorio, riconoscibile per tale in base al procedimento svolto ed alle forme adottate, in consonanza con le norme che lo regolano, pur se poi l'ingerenza nella proprietà privata e la sua utilizzazione siano avvenute senza alcun titolo che le consentiva: infatti il comportamento dell'amministrazione, che omette di restituire il terreno occupato in virtù di decreto di occupazione, nonostante quest'ultimo sia stato travolto dalla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, deve ritenersi connesso, ancorché in via mediata, a quel provvedimento, senza il quale non vi sarebbe stata apprensione e, quindi, neppure la mancata restituzione (cfr. Cass. civ., sez. un., ordinanze nn. 10879 e 12179 del 2015, in *Foro it.*, 2015, I, 3570, con nota A. CAPONE);

d) una situazione del tutto analoga si verifica nel caso di mancata retrocessione del bene, acquisito mediante decreto di esproprio, nonostante la sopravvenuta decadenza della dichiarazione di pubblica utilità; anche in questo caso è dato registrare, infatti, il concreto esercizio di un potere ablatorio, culminato nel decreto di espropriazione, e un comportamento ad esso collegato (che non si sarebbe verificato se non vi fosse stato l'esproprio) della pubblica amministrazione, la quale omette la retrocessione del bene nonostante la sopravvenuta decadenza della dichiarazione di pubblica utilità.

Per completezza si segnala:

e) in materia di riparto della giurisdizione su controversie aventi ad oggetto comportamenti materiali della P.A., Cass. civ., sez. un., 16 dicembre 2016 n. 25978, oggetto della News US in data 9 gennaio 2017 cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

f) in materia di riparto della giurisdizione su controversie aventi ad oggetto occupazioni *sine titulo*, e domande di restituzione e risarcimento del danno, Cass. civ., sez. un., 18 novembre 2016 n. 23462, oggetto della News US in data 29 novembre 2016, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento;

g) in materia di riparto di giurisdizione su controversie aventi ad oggetto il riacquisto coattivo di immobili da parte di un Consorzio industriale, Cons. Stato, sez. V, 8 giugno 2015, n. 2811.