

Accesso libero	Abbonamenti Standard	Abbonamenti Premium	Contatti	Abbonamenti
----------------	----------------------	---------------------	----------	-------------



**CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI - sentenza 17 febbraio 2014 n. 3660** - Pres. ff. Rovelli, Rel. Ceccherini - Provincia di Bari (Avv.ti Dipierro e Minucci) c. Comune di Barletta (Avv. Palmiotti), L.G. ed altri (Avv. Cafiero) M.F. Trading s.r.l. (Avv. Lorusso) - (cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto, e rinvia la causa alla Corte d'appello di Bari in altra composizione).

**1. Giurisdizione e competenza - Espropriazione per p.u. - Occupazioni illegittime della P.A. - Azioni di risarcimento dei danni per occupazione appropriativa - Giurisdizione dell'A.G.O. fino al 10 agosto 2000 (data di entrata in vigore della L. n. 205 del 2000) - Giurisdizione amministrativa per le controversie instaurate successivamente alla predetta data - Sussiste - Ragioni.**

**2. Edilizia ed urbanistica - Strumenti urbanistici generali - Vincoli urbanistici - Destinazione ad edilizia scolastica - Ha natura conformativa - Possibilità di qualificare l'area interessata da detto vincolo come edificabile - Non sussiste.**

**3. Espropriazione per p.u. - Indennità di espropriazione - Giudizio di opposizione alla stima - Legittimazione passiva - Spetta unicamente al beneficiario dell'espropriazione - Giudizio di risarcimento dei danni per occupazione appropriativa - Legittimazione passiva - Spetta agli autori del fatto illecito.**

**1. Le controversie risarcitorie per il danno da occupazione appropriativa, iniziate in periodo antecedente al 1° luglio 1998, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, secondo l'antico criterio di riparto diritti soggettivi-interessi legittimi (e così anche le stesse controversie, se iniziate nel periodo dal 1° luglio 1998 al 10 agosto 2000, data di entrata in vigore della L. n. 205 del 2000, restano sempre attribuite al giudice ordinario, per effetto della sentenza n. 281 del 2004, della Corte costituzionale, che ravvisando nell'art. 34 del D.Lgs. n. 80 del 1998, anteriormente alla riscrittura con l'art. 7 della L. n. 205 del 2000, un eccesso di delega, ha dichiarato l'incostituzionalità delle nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva). Sono invece attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo, le controversie risarcitorie per l'occupazione appropriativa iniziate dal 10 agosto 2000, data di entrata in vigore dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80 del 1998, come riformulato dall'art. 7 del L. n. 205 del 2000, non già perché la dichiarazione di pubblica utilità sia di per sé idonea ad affievolire il diritto di proprietà (l'occupazione e la trasformazione del suolo in assenza di decreto di espropriazione comporta lesione del diritto soggettivo), ma perché ricomprese nella giurisdizione esclusiva in materia urbanistico-edilizia, mentre la stessa giurisdizione è attribuita dall'art. 53 del D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, se la dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuta dal 1° luglio 2003, data di entrata in vigore del t.u. espropriazioni.**

**2. Il vincolo di destinazione di un'area a edilizia scolastica ha carattere di vincolo conformativo, quindi incidente sul valore del bene, atteso che in tal caso l'ordinamento rimette ogni iniziativa agli enti pubblici territoriali, in dipendenza di scelte programmatiche fondate su periodiche ricognizioni, a livello territoriale, del fabbisogno strutturale in rapporto alla domanda d'istruzione (1). La natura conformativa del vincolo, che sottrae l'area all'edificazione a scopi privati, comporta**

**poi che l'area medesima non possa essere qualificata come area edificabile ai fini della determinazione del suo valore venale.**

**3. In tema di espropriazione per pubblica utilità, l'autorità o l'ente muniti dei poteri di emettere gli atti della procedura ablativa sono estranei al giudizio di opposizione alla stima per difetto di legittimazione passiva *ad causam*, atteso che detto giudizio ha, come oggetto, unicamente la controversia circa il rapporto sostanziale patrimoniale tra espropriato e beneficiario del provvedimento ablativo. Tale principio, tuttavia, si applica solo al giudizio di determinazione della stima dell'indennità di espropriazione, che ha presupposti, natura e soggetti non coincidenti con quelli della controversia per il risarcimento del danno da occupazione illegittima della proprietà privata. In quest'ultimo giudizio, invece, essendo un giudizio di risarcimento del danno da fatto illecito, i convenuti per il pagamento non possono che essere gli autori del fatto illecito, mentre non vengono all'esame provvedimenti emessi dalla P.A. nell'esercizio legittimo dei suoi poteri (2).**

(1) Cfr. Cass. 9 dicembre 2004 n. 23028, 10 luglio 2007 n. 15389, 12 luglio 2007 n. 15616, 26 maggio 2010 n. 12862.

(2) Cfr. Cass. 14 maggio 2010 n. 11768 e Cass. 13 giugno 1998 n. 5294.

---

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con citazione notificata il 2 luglio 1997, gli eredi di L. G. citarono in giudizio, davanti al Tribunale di Bari, la Provincia di Bari, il Comune di Barletta e la società DINVERST, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni per accessione invertita di fondi di loro proprietà, trasformati per la costruzione di scuole ITC-ITI in (omissis).

Il Tribunale accertò la responsabilità solidale delle sole amministrazioni convenute, e le condannò al pagamento di Euro 250.025,00, oltre agli accessori.

2. La sentenza è stata confermata dalla Corte d'appello di Bari con sentenza 26 gennaio 2007. La corte ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario in considerazione della data di proposizione della domanda, e ha poi confermato la legittimazione passiva dell'ente provinciale, promotore e beneficiario della procedura ablatoria nonché autore dell'opera di trasformazione del fondo, e quella concorrente del comune che, delegato dalla provincia alle operazioni amministrative, aveva omesso la tempestiva emissione del decreto. La corte ha ritenuto l'area edificabile per gli usi pubblici, e in specie scolastici, previsti nelle note tecniche di attuazione del piano regolatore.

3. Per la cassazione di questa sentenza, notificata il 13 marzo 2007, ricorre la provincia.

Altro ricorso è stato proposto dal Comune di Barletta per un unico motivo.

Gli eredi L. resistono con separati controricorsi sia al ricorso principale, e sia a quello incidentale.

Il comune di Barletta resiste al ricorso principale con controricorso.

La Provincia di Bari resiste al ricorso del comune con controricorso.

Al ricorso incidentale resiste anche la M.F. Trading s.r.l. con controricorso.

Tutte le parti hanno depositato memoria.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

4. I due ricorsi, proposti contro la medesima sentenza, devono essere riuniti a norma dell'art. 335 c.p.c..

5. La causa è portata all'esame delle sezioni unite della corte per il primo motivo del ricorso principale proposto dalla Provincia di Bari, vertente sulla giurisdizione. La ricorrente formula il quesito di diritto se, nel caso di annullamento del decreto di espropriazione perchè emesso fuori termine, la tutela risarcitoria in materia di espropriazione per pubblica utilità vada chiesta al giudice amministrativo, allorchè la lesione giuridica dedotta in giudizio derivi dall'esercizio del potere della pubblica amministrazione manifestatosi, in presenza dei requisiti richiesti dalla legge e non come mera via di fatto, con l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, quante volte l'occupazione del bene sia stata realizzata entro il termine di validità della dichiarazione di pubblica utilità.

6. Il motivo è infondato. Nella fattispecie la domanda è stata proposta il 2 luglio 1997, e deve trovare applicazione il principio, consolidato fin dall'ordinanza delle Sezioni unite 27 giugno 2007 n. 14794, per il quale le controversie risarcitorie per il danno da occupazione appropriativa, iniziate in periodo antecedente all'1 luglio 1998, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, secondo l'antico criterio di riparto diritti soggettivi-interessi legittimi (e così anche le stesse controversie, se iniziate nel periodo dal 1 luglio 1998 al 10 agosto 2000, data di entrata in vigore della L. n. 205 del 2000, restano attribuite al giudice ordinario, per effetto della sentenza n. 281 del 2004, della Corte costituzionale, che ravvisando nel D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34 anteriormente alla riscrittura con la L. n. 205, art. 7 un eccesso di delega, ha dichiarato l'incostituzionalità delle nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva); mentre sono attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo, le controversie risarcitorie per l'occupazione appropriativa iniziate dal 10 agosto 2000, data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, come riformulato dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, non già perchè la dichiarazione di pubblica utilità sia di per sè idonea ad affievolire il diritto di proprietà (l'occupazione e la trasformazione del suolo in assenza di decreto di espropriazione comporta lesione del diritto soggettivo), ma perchè ricomprese nella giurisdizione esclusiva in materia urbanistico-edilizia (l'esistenza di una valida dichiarazione di pubblica utilità, mediante il riferimento, sia pure indiretto, al potere espropriativo, vale semplicemente a giustificare, come da sentenze nn. 204 del 2004 e 191 del 2006, la legittimità costituzionale della creazione di una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva), mentre la stessa giurisdizione è attribuita dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 53 se la dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuta dal 1 luglio 2003, data di entrata in vigore del t.u. espropriazioni.

7. Con il secondo motivo, la provincia ricorrente denuncia un'insufficiente omessa o contraddittoria motivazione sul fatto controverso costituito dalla qualificazione giuridica del terreno oggetto della procedura ablatoria (la contraddizione tra l'affermazione che la variante avrebbe attribuito al terreno natura edificatoria in ragione della realizzazione dell'opera pubblica, e la qualificazione della stessa area come legalmente edificabile), e una violazione della L. 8 agosto 1992, n. 359, art. 5 bis, per aver attribuito l'edificabilità legale a un'area in zona agricola per effetto della variante che prevedeva la possibilità di realizzare edifici al servizio della collettività, quali uffici pubblici e scuole. Il vizio di motivazione verte, tuttavia, su una qualificazione giuridica dei fatti accertati, che è questione di puro diritto, e come tale - soltanto - deve essere esaminato, risolvendosi nella pure denunciata violazione di norme di diritto.

8. Il motivo è fondato. Nel controricorso degli eredi L. s'invoca, in senso contrario, un precedente di questa corte (Cass. 21 marzo 2000 n. 3298) rimasto isolato, essendo stato seguito da numerose decisioni in senso contrario, che costituiscono la giurisprudenza consolidata di legittimità alla quale, nella sentenza impugnata e negli scritti difensivi di questo giudizio di legittimità, non sono mosse delle critiche specifiche, che giustifichino un riesame della questione.

9. E' stato ripetutamente affermato, infatti, il carattere di vincolo conformativo, quindi incidente sul valore del bene, della destinazione a edilizia scolastica, per la quale l'ordinamento rimette ogni iniziativa agli enti pubblici territoriali, in dipendenza di scelte programmatiche fondate su periodiche ricognizioni, a livello territoriale, del fabbisogno strutturale in rapporto alla domanda d'istruzione (Cass. 9 dicembre 2004 n. 23028, 10 luglio 2007 n. 15389, 12 luglio 2007 n. 15616, 26 maggio 2010 n. 12862). La natura conformativa del vincolo, che sottrae l'area all'edificazione a scopi privati, comporta poi che l'area medesima non possa essere qualificata come area edificabile ai fini della determinazione del suo valore venale.

10. Con l'unico motivo di ricorso incidentale il Comune di Barletta, denunciando la violazione di norme di diritto, pone il quesito se sia vero che nell'espropriazione per causa di pubblica utilità debba ritenersi legittimato dal lato passivo, o, comunque, titolare dal lato passivo del rapporto obbligatorio di natura patrimoniale, nascente dalla perdita del diritto reale, strutturata nelle maglie dell'accessione invertita e avente a oggetto il risarcimento del danno conseguente alla ablazione del diritto, il soggetto che opera materialmente l'occupazione, la trasformazione dei suoli, la realizzazione dell'opera pubblica o beneficia dell'espropriazione e non l'ente che si limita all'adozione degli atti del procedimento e, in particolare, del decreto di esproprio. Nello svolgimento del motivo è largamente sviluppato l'argomento che il decreto di esproprio non inciderebbe sull'identificazione dell'autore dell'illecito, il quale sarebbe sempre identificabile con l'autore dell'irreversibile trasformazione del fondo.

11. Il motivo non è fondato. La giurisprudenza invocata dal comune ricorrente a sostegno della sua tesi (Cass. 14 maggio 2010 n. 11768; ma si tratta di giurisprudenza consolidata, per la quale v. già Cass. 13 giugno 1998 n. 5294, e succ. conf.) afferma che, in tema di espropriazione per pubblica utilità, l'autorità o l'ente muniti dei poteri di emettere gli atti della procedura ablativa sono estranei al giudizio di opposizione alla stima per difetto di legittimazione passiva ad causam, atteso che detto giudizio ha, come oggetto, unicamente la controversia circa il rapporto sostanziale patrimoniale tra espropriato e beneficiario del provvedimento ablativo. Questa giurisprudenza, tuttavia, si riferisce al giudizio di determinazione della stima dell'indennità di espropriazione, che ha presupposti, natura e soggetti non coincidenti con quelli della controversia per il risarcimento del danno da occupazione illegittima della proprietà privata, oggetto del presente giudizio. Questo, infatti, è un giudizio di risarcimento del danno da fatto illecito, nel quale convenuti per il pagamento non possono essere se non gli autori del fatto illecito, mentre non vengono all'esame provvedimenti emessi dalla pubblica amministrazione nell'esercizio legittimo dei suoi poteri.

12. Con riguardo, dunque, alla fattispecie di causa, è sufficiente osservare che il fatto illecito lamentato dal privato è costituito dalla perdita della sua proprietà; e che tale illecito s'è consumato a seguito del concorso causale dei distinti comportamenti tenuti, rispettivamente, dalla provincia con la trasformazione del fondo (fatto da solo insufficiente a ledere il diritto del privato, perchè *secundum jus* nel momento in cui fu eseguito), e dal comune, che omise di emettere il decreto di espropriazione in esecuzione della delega a esso conferita, in tal modo privando la provincia del suo titolo e rendendo illecito il suo comportamento. L'unica fattispecie illecita, imputabile ai due enti, non può essere pertanto scissa, e comporta la responsabilità solidale di entrambi i soggetti che, con i loro comportamenti, distinti ma concorrenti nel risultato, hanno concorso a cagionare l'evento lesivo.

11. In conclusione la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al secondo motivo, e rinviata alla corte del merito, in altra composizione, perchè proceda nuovamente alla determinazione del danno, applicando il principio di diritto enunciato *supra*, *sub* 9.

Il giudice del rinvio provvederà altresì al regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

**P.Q.M.**

La corte riunisce i ricorsi; rigetta il primo motivo del ricorso principale e il ricorso incidentale;

accoglie il secondo motivo del ricorso principale; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto, e rinvia la causa alla Corte d'appello di Bari in altra composizione, anche per il regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite della Corte suprema di cassazione, il 28 gennaio 2014.

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2014.



**\* Inizio pagina**