

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



**CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI - sentenza 17 febbraio 2014 n. 3661 - Pres. ff. Rovelli, Rel. Ceccherini - G.P. ed altro (Avv.ti Riccardi ed Ursini) c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Avv.ra Stato) - (dichiara la giurisdizione del giudice ordinario).**

**1. Giurisdizione e competenza - Espropriazione per p.u. - Dichiarazione di p.u. - Mancante dei termini di inizio e compimento dei lavori e della procedura - E' da ritenere nulla - Giurisdizione dell'A.G.O. per le relative controversie - Sussiste.**

**2. Giustizia amministrativa - Sentenza - Giudicato di annullamento del G.A. - Limiti - Individuazione - Fattispecie in materia di espropriazione per p.u.**

**1. Nel caso in cui, nell'ambito di un procedimento di espropriazione per p.u., l'iniziale dichiarazione di pubblica utilità non vi sia (o, il che è lo stesso, sia affetta da radicale nullità, per mancata indicazione dei termini di inizio e compimento dell'opera, che sono condizione dell'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere espropriativo), la controversia spetta al giudice ordinario; va in particolare ritenuto che va ascritta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia instaurata dal proprietario di un fondo occupato dall'amministrazione per l'esecuzione di un'opera il cui progetto sia stato approvato senza indicazioni dei termini di inizio e compimento dei lavori e della procedura, verificandosi in tale ipotesi una situazione di carenza di potere espropriativo, per cui l'occupazione effettuata sul suolo privato costituisce mero comportamento materiale (1).**

**2. Il giudicato amministrativo di rigetto della domanda di annullamento dell'atto della P.A., per quanto copra sia i vizi dedotti che quelli deducibili, si forma, normalmente, sulla mancanza nel ricorrente del diritto a ottenere l'annullamento (costituente il bene della vita cui tendeva la domanda), non anche sull'inesistenza giuridica del medesimo atto derivante dall'essere stato adottato dalla P.A. in carenza di potere, salvo il caso in cui il giudice si sia pronunciato anche su tale questione pur difettando, eventualmente, di giurisdizione; ne consegue che il giudicato di rigetto di un ricorso giurisdizionale amministrativo proposto dal proprietario di un suolo avverso il decreto di occupazione di urgenza del medesimo non preclude l'esercizio dell'azione di danno per occupazione usurpativa, davanti al giudice ordinario, ove il proprietario deduca la mancanza della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (2).**

(1) Cfr. Cass. Sez. un. 19 aprile 2007 n. 9323; il principio era consolidato almeno fin da Cass. Sez. un. 30 luglio 1964 n. 2172.

(2) Cfr. Cass. 3 maggio 2005 n. 9171.

#### Documenti correlati:

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, ordinanza 14-2-2011, pag. [http://www.lexitalia.it/p/11/cassu\\_2011-02-140.htm](http://www.lexitalia.it/p/11/cassu_2011-02-140.htm) (sul giudice competente a decidere un'azione

risarcitoria proposta in relazione ad una dichiarazione di p.u. priva dei termini ex art. 13 della L. n. 2359 del 1865).

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, sentenza 23-3-2009, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv\\_2009-03-23-2.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv_2009-03-23-2.htm) (sui limitati casi in cui ormai sussiste la giurisdizione dell'A.G.O. in materia di espropriazione per p.u. ed in particolare sul giudice competente a decidere la domanda di risarcimento dei danni proposta in relazione ad una dichiarazione di p.u. contenente una determinazione illegittima dei termini finali).

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, ordinanza 6-5-2009, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv\\_2009-05-060.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv_2009-05-060.htm) (sul giudice competente a decidere le azioni di risarcimento dei danni derivanti dalla c.d. occupazione acquisitiva nonché quelle di determinazione dell'indennità di occupazione temporanea, e sul momento in cui si verifica l'inefficacia della dichiarazione di p.u. nel caso in cui i termini finali ex art. 13 della L. fondamentale per i lavori e le espropriazioni non siano coincidenti).

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, ordinanza 23-3-2009, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv\\_2009-03-230.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/cassciv_2009-03-230.htm) (sul giudice competente a decidere l'azione di risarcimento dei danni proposta dal proprietario dell'area occupata nell'ambito di una procedura ablativa, nel caso di mancata emissione nei termini del decreto di espropriazione definitiva).

CORTE DI CASSAZIONE SEZ. I CIVILE, sentenza 19-2-2009, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/cass1\\_2009-02-19.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/cass1_2009-02-19.htm) (sugli effetti che derivano dalla omessa fissazione nella dichiarazione di p.u. dei termini finali previsti dall'art. 13 della legge fondamentale del 1865 e sulla possibilità o meno di omettere detti termini nel caso in cui la legge direttamente li preveda; fattispecie relativa a terreni ricompresi in un piano di zona).

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, sentenza 7-2-2007, pag. [http://www.lexitalia.it/p/71/cassu\\_2007-02-07.htm](http://www.lexitalia.it/p/71/cassu_2007-02-07.htm) (le Sezioni Unite fanno il punto sulla giurisdizione in materia di risarcimento dei danni chiesti alla P.A. e, in particolare, per occupazioni illegittime nell'ambito di procedure di espropriazione per p.u., dopo le sentenze della Corte cost. nn. 204 del 2004 e 191 del 2006).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. IV, sentenza 28-2-2012, pag. [http://www.lexitalia.it/p/12/cds\\_2012-02-28-6.htm](http://www.lexitalia.it/p/12/cds_2012-02-28-6.htm) (sui criteri per il riparto tra G.A. e G.O. delle controversie in materia di occupazioni illegittime della P.A., alla luce della sentenza della Corte cost. n. 191 del 2006).

TAR LAZIO - ROMA SEZ. II TER, sentenza 14-1-2009, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/tar Lazio2\\_2009-01-4.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/tar Lazio2_2009-01-4.htm) (sulla necessità di ritenere nulla ovvero di considerare solamente annullabile la dichiarazione di p.u. priva dei termini previsti dall'art. 13 della L. n. 2359 del 1865 ed in generale sui casi in cui sussiste la nullità dell'atto amministrativo alla luce della disciplina prevista dall'art. 21 septies della L. n. 241 del 1990).

TAR LOMBARDIA - BRESCIA SEZ. I, sentenza 18-12-2008, pag. [http://www.lexitalia.it/p/91/tar lombbr1\\_2008-12-2.htm](http://www.lexitalia.it/p/91/tar lombbr1_2008-12-2.htm) (sul giudice competente a decidere una azione di risarcimento dei danni proposta a seguito della mancata emanazione del decreto di espropriazione nei termini).

FABIO SAITTA, *Invaldità degli atti espropriativi e giurisdizione: la Cassazione sconfessa il criterio della carenza di potere «in concreto»?* (nota di commento a Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, ordinanza 6 febbraio 2008, n. 2765), in LexItalia.it n. 2/2008, pag. [http://www.lexitalia.it/p/81/fsaitta\\_invaldita.htm](http://www.lexitalia.it/p/81/fsaitta_invaldita.htm)

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con sentenza 22 aprile 2008, il Tribunale di Bari dichiarò il suo difetto di giurisdizione e la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda, proposta dai signori G.P. e Ga.Ma. nei confronti del Ministero delle Infrastrutture, di restituzione di un suolo di loro proprietà, oggetto di procedura ablatoria perchè destinato alla costruzione di un C.P.T., nel corso della quale era stato occupato e trasformato in via usurpativa.

2. La sentenza è stata confermata dalla Corte d'appello di Bari con sentenza 28 giugno 2012. A sostegno dalla giurisprudenza del giudice amministrativo la corte ha osservato che, nella fattispecie, la trasformazione del bene degli attori per realizzarvi un C.P.T. era avvenuta in costanza di dichiarazione di pubblica utilità non divenuta inefficace, perchè l'impugnazione degli atti della procedura ablatoria, tra i quali la dichiarazione di pubblica utilità, era stata respinta dal TAR di Bari con la sentenza 8 marzo 2006, non impugnata.

3. Per la cassazione di questa sentenza, non notificata, gli attori ricorrono per cassazione sulla base di tre motivi, illustrati anche con memoria.

Resiste il ministero con controricorso e ricorso incidentale per un motivo.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

4. Con il primo motivo il ricorrente principale censura l'affermazione, nell'impugnata sentenza, della giurisdizione amministrativa in tema di risarcimento del danno da occupazione usurpativa, quale deve qualificarsi nella specie quella, eseguita in forza di approvazione dell'opera di pubblica utilità approvata dal Provveditore alle OO.PP. di Bari il 4 novembre 2002, priva dell'indicazione dei termini indicati nella L. n. 2359 del 1865, art. 13.

5. Il motivo è fondato. La corte territoriale, pur riconoscendo che nella fattispecie il provvedimento di approvazione dell'opera pubblica non conteneva l'indicazione dei termini di compimento dell'opera medesima, ma soltanto di emissione del provvedimento espropriativo, ha tuttavia affermato la giurisdizione del giudice amministrativo perchè l'opera medesima sarebbe stata eseguita prima che il giudice amministrativo si pronunciasse sul ricorso proposto dal privato per la declaratoria d'invalidità della dichiarazione di pubblica utilità. A sostegno di questa tesi il giudice di merito cita una giurisprudenza di questa corte di legittimità che si riferisce a ipotesi del tutto diversa, di affermazione della giurisdizione amministrativa nel caso in cui l'occupazione e la trasformazione del fondo si consumino prima che la dichiarazione di pubblica utilità (supposta inizialmente valida) diventi inefficace per la scadenza del relativo termine, anche se il decreto di espropriazione sia stato emesso successivamente (Cass. 30254 del 2008).

Il precedente richiamato non è, dunque, pertinente alla fattispecie in esame. In quel caso, infatti, la domanda era stata proposta per ottenere l'annullamento di un decreto d'espropriazione emesso in un procedimento assistito da dichiarazione di pubblica utilità, e l'annullamento era stato chiesto perchè, alla data di emissione del decreto, l'efficacia della pubblica utilità era cessata: il provvedimento impugnato s'inseriva in un procedimento caratterizzato dall'iniziale presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, cui erano seguite l'occupazione di urgenza e l'esecuzione dell'opera pubblica, mentre il decreto di espropriazione era stato emesso non già in carenza di potere (che si radica nella dichiarazione di pubblica utilità), ma in violazione di legge, perchè tardivamente, ed era quindi (non nullo, bensì) annullabile dal giudice amministrativo.

Nella fattispecie oggi all'esame della corte, invece, l'iniziale dichiarazione di pubblica utilità non vi era, o, il che è lo stesso, era affetta da radicale nullità, per mancata indicazione dei termini di (inizio e) compimento dell'opera, che sono condizione dell'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere espropriativo. In tali casi trova applicazione il principio che va ascritto alla giurisdizione del

giudice ordinario la controversia instaurata dal proprietario di un fondo occupato dall'amministrazione per l'esecuzione di un'opera il cui progetto sia stato approvato senza indicazioni dei termini di inizio e compimento dei lavori e della procedura, verificandosi in tal caso una situazione di carenza di potere espropriativo, per cui l'occupazione effettuata sul suolo privato costituisce mero comportamento materiale (Cass. Sez. un. 19 aprile 2007 n. 9323; il principio era consolidato almeno fin da Cass. Sez. un. 30 luglio 1964 n. 2172).

6. L'accoglimento del primo motivo del ricorso principale, comportando la cassazione della sentenza impugnata, assorbe gli altri motivi.

7. Deve a questo punto essere esaminato il ricorso incidentale del ministero, che verte su una questione - esistenza di un giudicato amministrativo esterno sulla legittimità dell'espropriazione - non esaminata dalla corte territoriale, perchè ritenuta assorbita dal rigetto dell'appello dei privati proprietari. Esso è infondato.

8. Nella sentenza invocata a titolo di giudicato sulla legittimità della procedura espropriativa, il TAR di Bari afferma di respingere i motivi d'impugnazione del decreto di espropriazione proposti dai proprietari per "illegittimità derivata ed eccesso di potere per falsa presupposizione, e per sviamento dal pubblico interesse".

L'immunità del decreto di espropriazione dai denunciati vizi, il cui esame è riservato alla giurisdizione del giudice amministrativo, non preclude tuttavia al privato di far valere davanti al giudice ordinario la responsabilità dell'amministrazione per danni cagionati da un comportamento materiale di apprensione e trasformazione del bene da lui posseduto, compiuto in carenza assoluta di potere, la quale è ravvisabile in ragione della giuridica inesistenza della dichiarazione di pubblica utilità per le ragioni in precedenza ricordate. Sul punto questa corte si è già pronunciata affermando il principio che il giudicato amministrativo di rigetto della domanda di annullamento dell'atto della P.A., per quanto copra sia i vizi dedotti che quelli deducibili, si forma, normalmente, sulla mancanza nel ricorrente del diritto a ottenere l'annullamento (costituente il bene della vita cui tendeva la domanda), non anche sull'inesistenza giuridica del medesimo atto derivante dall'essere stato adottato dalla P.A. in carenza di potere, salvo il caso in cui il giudice si sia pronunciato anche su tale questione pur difettando, eventualmente, di giurisdizione; ne consegue che il giudicato di rigetto del ricorso giurisdizionale amministrativo proposto dal proprietario di un suolo avverso il decreto di occupazione di urgenza del medesimo non preclude l'esercizio dell'azione di danno per occupazione usurpativa, davanti al giudice ordinario, ove il proprietario deduca la mancanza della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera (Cass. 3 maggio 2005 n. 9171).

9. In conclusione, la sentenza deve essere cassata in accoglimento del primo motivo del ricorso principale; deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario, e la causa deve essere rimessa al Tribunale di Bari che, in altra composizione, esaminerà la causa nel merito, anche ai fini del regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

### **P.Q.M.**

La corte rigetta il ricorso incidentale; accoglie il ricorso principale, cassa la sentenza impugnata e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; rinvia la causa al Tribunale di Bari in altra composizione, anche ai fini del regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

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

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2014.

