

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

Giurisprudenza



n. 4/2014 - © copyright

CORTE DI CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI - sentenza 27 gennaio 2014 n. 1520 - Pres. agg. Rovelli, Rel. Forte - Comune di Nola (NA) - (Avv.ti Barrucco e Ciancio) c. Rete Ferroviaria Italiana (già Ferrovie dello Stato) (Avv. A. Abbamonte) - (dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo).

Giurisdizione e competenza - Espropriazione per p.u. - Retrocessione - Domande congiunte ed alternative di retrocessione totale o parziale - Cognizione unitaria del giudice amministrativo - In forza della giurisdizione esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia - Sussiste.

Nel caso in cui siano state proposte, dopo l'espropriazione per p.u. di un'area, due azioni congiunte o alternative dall'espropriato, di retrocessione totale per la parte delle superfici acquisite rimasta inutilizzata e parziale per quella su cui si sia realizzata un'opera di pubblica utilità diversa da quella per cui si era proceduto all'esproprio, la giurisdizione esclusiva in materia urbanistico-edilizia di cui all'art. 34 del D.P.R. n. 327 del 2001 comporta che solo il giudice amministrativo deve conoscere entrambe le domande, in quanto la sua giurisdizione esclusiva nella materia gli consente di decidere su interessi legittimi e diritti soggettivi (1).

(1) Cfr. Cass., Sez. Unite, sentenza n. 14805 del 2009.

Documenti correlati:

CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONI UNITE CIVILI, sentenza 5-6-2008, pag. http://www.lexitalia.it/p/81/casssu_2008-06-05-2.htm (sulla distinzione tra retrocessione totale e retrocessione parziale di beni espropriati per ragioni di p.u., sul giudice competente a decidere le relative controversie e sulla dichiarazione d'inservibilità del beni necessaria nel caso di retrocessione parziale).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. IV, sentenza 21-1-2014, pag. http://www.lexitalia.it/p/14/cds_2014-01-21-1.htm (sul giudice competente a decidere una controversia avente ad oggetto la retrocessione parziale di un fondo privato, sui presupposti necessari per ottenere la retrocessione del bene occupato dalla P.A. che non sia stato utilizzato e sulla legittimità o meno del diniego di retrocessione di un'area ceduta volontariamente nell'ambito di una procedura espropriativa, ove l'area stessa sia stata inserita in un Piano degli immobili da alienare).

TAR MARCHE - ANCONA SEZ. I, sentenza 9-3-2012, pag. http://www.lexitalia.it/p/12/tarmarche_2012-03-09.htm (sul giudice competente a decidere una controversia relativa ad una domanda di retrocessione di terreno non utilizzato in sede realizzazione dell'opera pubblica e/o non interessato da alcuna opera di pubblica utilità).

TAR PUGLIA - BARI SEZ. I, sentenza 17-8-2010, pag. http://www.lexitalia.it/p/10/tarpugliaba1_2010-08-17.htm (sul giudice competente a decidere

una controversia relativa alla retrocessione di aree espropriate).

TAR LAZIO - ROMA SEZ. II, ordinanza 4-7-2007, pag. http://www.lexitalia.it/p/72/tarlazio2_2007-07-04.htm (sull'ammissibilità o meno di una istanza, diretta al giudice amministrativo, con la quale si chiede di disporre un accertamento tecnico preventivo ex art. 696 c.p.c.; fattispecie relativa ad accertamento tecnico richiesto per verificare lo stato di abbandono di un edilizio espropriato, verifica propedeutica alla presentazione di una istanza di retrocessione).

TAR TOSCANA - FIRENZE SEZ. I, sentenza 6-11-2006, pag. http://www.lexitalia.it/p/62/tartoscana1_2006-11-06.htm (sul giudice competente a decidere le controversie in materia di retrocessione totale dei terreni espropriati per p.u.).

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione notificata il 28 febbraio 2000, il Comune di Nola conveniva in giudizio, davanti al locale tribunale, la s.p.a.

Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi - (oggi Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.), perchè fosse condannata a restituire alcune aree ad esso espropriate per costruirvi un'officina di riparazione, mai utilizzate per lo scopo per cui erano state acquisite.

Deduceva l'ente locale che, con più decreti di espropriazione, il Prefetto di Napoli aveva espropriato in favore dell'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato e per realizzare le "Officine Grandi Riparazioni di Nola", alcuni suoi terreni, tra cui l'area di mq. 64.249 in (*omissis*), lungo la strada vicinale comunale (*omissis*), catastalmente individuata nella P.la 5687, a F. 6, Mapp. 13, di mq.

63470, della maggiore consistenza di mq. 66.240, e, nella stessa Particella, F. 5, Mappali 2, 28 e 92 di mq. 441 e 338.

Il Comune di Nola, avendo appreso dalla stampa l'intenzione della società espropriante di vendere le aree in precedenza espropriate, comunicava all'allora s.p.a. Ferrovie dello Stato la sua intenzione di avvalersi della retrocessione dei terreni e dei fabbricati costruiti su di essi, offerti in vendita dall'espropriante per L. 18.600.000.000, disapplicando la L. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 60 e 63 e violando il diritto dell'espropriato di recuperare le aree non utilizzate per le opere pubbliche per cui erano state acquisite.

L'atteggiamento inerte della convenuta espropriante aveva imposto l'azione giudiziaria del Comune di Nola dinanzi al locale Tribunale, per ottenere la retrocessione delle aree oggetto d'espropriazione, rimaste inutilizzate per i fini per i quali erano state acquisite ovvero usate per scopi diversi da quelli originariamente previsti.

Nella citazione, l'ente locale, qualificatosi legittimato a chiedere la retrocessione sia totale che parziale, ai sensi della L. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 63 e 60, per le aree rimaste inutilizzate ovvero usate per opere diverse da quelle per cui i terreni erano stati acquisiti, proponeva entrambe le domande al Tribunale di Nola.

Chiedeva quindi che fosse riconosciuto il suo diritto alla restituzione di tutte le superfici acquisite dalla convenuta, sia quelle sulle quali era mancata la costruzione dell'opera per cui erano state espropriate e vi era stata la decadenza dalla dichiarazione di pubblica utilità, che le altre solo in parte occupate dalle opere per cui erano state acquisite. Costituitasi in giudizio, la s.p.a. Ferrovie

dello Stato eccepiva, sulla domanda dell'ente locale, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore di quello amministrativo, ai sensi del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34 e l'incompetenza territoriale del giudice adito, dovendo conoscere della causa il Tribunale di Roma; deduceva poi il difetto di legittimazione attiva del Comune di Nola, che non aveva provato di essere proprietario delle aree quando furono espropriate e quello della sua legittimazione passiva, per essere stata beneficiaria dell'acquisizione l'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato e la società evocata in causa. Era poi dedotta dalla convenuta l'inammissibilità della domanda, perchè non era chiaro se il comune di Nola agisse ai sensi della L. n. 2359 del 1865, art. 60 o art. 63, cioè per recuperare le aree rimaste libere dopo l'esecuzione delle opere per cui erano state espropriate ovvero per riavere tutte le superfici oggetto del procedimento ablatorio a causa della decadenza della dichiarazione di pubblica utilità per il decorso dei termini di cui all'art. 13 della legge generale sull'espropriazione, essendosi eseguito nei termini che precedono solo parte del progetto che doveva realizzarsi.

La società convenuta eccepiva pure la prescrizione del diritto dell'attore e l'infondatezza, in fatto e in diritto, della domanda dell'ente locale, chiedendo, in subordine, che, in caso di accoglimento dell'avversa domanda, il Comune di Nola fosse condannato a pagarle, ai sensi dell'art. 2041 c.c., l'indebito arricchimento fruito con l'acquisizione delle opere realizzate sul suolo retrocesso.

Sulla domanda di retrocessione totale e/o parziale del comune, il Tribunale di Nola dichiarava il suo difetto di giurisdizione, con sentenza del 22 novembre 2001, ai sensi del citato D.Lgs. n. 80 del 1998, artt. 18 e 34, che attribuiva al giudice amministrativo la cognizione di tutte le cause non pendenti al 30 giugno 1998 in materia urbanistica e edilizia, salvo quelle sulla determinazione e corresponsione delle indennità dovute.

Lo stesso tribunale affermava che il D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34 era stato confermato dalla L. n. 205 del 2000, art. 3, comma 7 e dal D.P.R. 8 giugno 2001, n. 321 (T.U. sull'espropriazione per pubblica utilità), per cui sulla retrocessione oggetto della domanda, qualificata dall'attore parziale, la cognizione spettava al giudice amministrativo. Con il suo appello notificato il 3 gennaio 2003, il Comune di Nola deduceva che il tribunale adito aveva dichiarato il suo difetto di giurisdizione ai sensi del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, come riformulato dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, senza tener presente la pendenza della questione di legittimità costituzionale sollevata in ordine a tale norma. L'appellante deduceva che nel caso si versava in una fattispecie di retrocessione totale e non parziale dell'area espropriata, sulla quale solo il giudice ordinario aveva poteri cognitivi e comunque chiedeva di sospendere il giudizio fino all'esito della decisione della Corte costituzionale sul Decreto del 1998, richiamato art. 34.

In secondo grado la Rete Ferroviaria Italiana, succeduta all'originaria convenuta, confermava che, a suo avviso, sussisteva la giurisdizione del giudice amministrativo, qualificando la sua domanda di retrocessione parziale. La Corte d'appello, rinviata la causa in attesa che fosse definita la questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, dichiarato illegittimo con sentenza del giudice della L. 4 agosto 2004, n. 281 per eccesso di delega, con la sentenza oggetto del presente ricorso, n. 1028, dell'8 febbraio - 3 aprile 2006, ha respinto l'appello del Comune di Nola, compensando interamente tra le parti le spese del grado.

La pronuncia era basata sulla disciplina legale del riparto di giurisdizione precedente all'emanazione del D.Lgs. n. 80 del 1998 applicabile *ratione temporis*, ritenendo la Corte di merito che nessun rilievo poteva avere nel caso la L. n. 205 del 2000, art. 3, entrata in vigore successivamente alla instaurazione del giudizio di primo grado, data la irrilevanza dei mutamenti della disciplina legale della giurisdizione sopravvenuti alla domanda, ai sensi dell'art. 5 c.p.c.. Affermava la Corte di merito che l'opera pubblica per la quale si era disposta l'espropriazione nel caso era stata eseguita e quindi doveva respingersi il gravame, per non esservi il "diritto" alla retrocessione dell'espropriato Comune di Nola, titolare solo di "interessi legittimi" a un provvedimento amministrativo che, sul presupposto della inservibilità delle aree rimaste libere, dichiarasse il diritto dell'espropriato alla loro restituzione.

In difetto di tale atto dell'espropriante o del beneficiario dell'ablazione, la posizione soggettiva dell'espropriato rimaneva di interesse legittimo, con ogni conseguenza di tale qualifica sul piano della individuazione del giudice avente cognizione sulla domanda.

Rilevava la Corte napoletana che la fattispecie era peculiare, perchè nel caso l'opera pubblica a base dell'espropriazione era stata eseguita, sia pure al rustico, e aveva occupato solo una parte delle superfici acquisite, con la conseguenza che non poteva domandarsi la retrocessione totale, dovendosi applicare la L. n. 2359 del 1865, art. 60, che imponeva l'emissione di un provvedimento dell'amministrazione, che disponesse la restituzione.

Tale non era l'atto con il quale la società Ferrovie dello Stato aveva offerto in vendita le aree espropriate con il manufatto realizzato sulle stesse, perchè da tale offerta non emergeva la volontà dell'espropriante di restituire le aree ai precedenti proprietari, con la conseguenza che la domanda del Comune di Nola doveva ritenersi tendere alla tutela di meri interessi legittimi e che la giurisdizione su di essa competeva al solo giudice amministrativo, con compensazione totale delle spese del grado di giudizio tra le parti. Per la cassazione della sentenza che precede della Corte d'appello di Napoli, il Comune di Nola ha proposto ricorso articolato in tre motivi e notificato alla Rete Ferroviaria Italiana il 15 maggio 2007, cui quest'ultima non resiste.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1.1. Il primo motivo del ricorso lamenta violazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, per insufficiente motivazione sul fatto decisivo della costruzione dell'opera pubblica per la quale si era disposta l'espropriazione e dell'art. 360 c.p.c., comma 1, nn. 3 e 5, per essersi disapplicata la L. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 60, 61 e 63. La Corte d'appello, con la sentenza oggetto di ricorso, ritiene incontestato che, nella fattispecie, sul suolo del ricorrente sia stata eseguita l'opera per la quale si era pronunciata l'espropriazione, identificando la stessa in un manufatto intonacato al rustico che, a suo avviso, costituiva "il complesso denominato "Officine Grandi Riparazioni di Nola"" da qualificare come l'opera per la quale vi era stato il procedimento ablatorio, "eseguita, sia pure con una consistenza limitata rispetto a quella prevista nel progetto originario".

Secondo l'ente locale ricorrente, sussiste il suo diritto alla retrocessione totale, per non essersi eseguita l'opera per la quale era avvenuto l'espropriazione, ma un'opera diversa, che aveva solo stravolto l'assetto del terreno occupato, modificandone la conformazione, senza poter essere destinata alle "Officine Grandi riparazioni" per realizzare le quali l'area era stata acquisita dalla dante causa dell'intimata. Il quesito conclusivo del primo motivo di ricorso chiede a questa Corte di affermare che il diritto alla retrocessione totale sorge per l'espropriato, non solo quando l'opera pubblica per cui si è proceduto all'espropriazione non sia realizzata, ma anche quando della stessa si siano costruite le sole strutture portanti al rustico ovvero un manufatto non utilizzabile per il fine per cui l'area era stata acquisita.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso il Comune di Nola deduce la insufficienza motivazionale della sentenza della Corte di merito in ordine alla coincidenza tra la costruzione eseguita sull'area espropriata e il progetto di essa, in rapporto alla cui pubblica utilità era avvenuta l'acquisizione. In tal modo si erano violate le norme sulla retrocessione, cioè la L. n. 2359 del 1865, artt. 60, 61 e 63, i cui presupposti di fatto erano stati negati dalla Corte napoletana che aveva affermato che vi era stata la realizzazione dell'opera pubblica a base dell'espropriazione, pur se di consistenza minore, rispetto a quella in progetto. Per il ricorrente invece non si era realizzata la Officina Grandi riparazioni per la quale era stata disposta l'espropriazione, per cui l'ente locale aveva diritto alla restituzione delle aree acquisite che la Corte d'appello aveva denegato ritenendo irrilevante, "in contrario, il fatto che, dopo l'esecuzione dell'opera, l'espropriante abbia deciso di porla in vendita" (così testualmente alla penultima pagina della decisione oggetto di ricorso), negando che oggetto della domanda fosse una retrocessione totale.

1.3. Della sentenza di merito è in terzo luogo domandata dal Comune di Nola la cassazione, per

violazione e disapplicazione dell'art. 360 c.p.c., nn. 1 e 3 e della L. n. 2359 del 1865, artt. 60, 61 e 63 sull'espropriazione. La Corte d'appello ha ritenuto che la stessa messa in vendita dell'opera realizzata dopo l'espropriazione costituiva una forma di utilizzazione del bene acquisito e ostava alla retrocessione totale chiesta dall'ente locale, senza rilevare che l'uso delle aree espropriate per fini diversi da quelli per cui avvenne poi l'espropriazione, integra la fattispecie della L. n. 2359 del 1865, art. 63, che comporta un diritto alla retrocessione totale.

La mancata utilizzazione dell'area per il fine per cui fu espropriata ovvero l'uso di essa per un fine diverso da quello a fondamento dell'espropriazione, da diritto all'espropriato di chiedere la retrocessione e una lettura diversa delle norme comporterebbe un contrasto di queste, con gli artt. 3 e 42 Cost., consentendo all'espropriante di abusare della proprietà dei privati e di destinare gli immobili acquisiti per un fine di pubblica utilità poi non realizzato.

Anche nel caso di uso diverso delle aree espropriate rispetto a quello previsto nel decreto di esproprio da parte dell'espropriante, deve riconoscersi all'espropriato il diritto alla retrocessione del bene acquisito, ad evitare abusi del beneficiario del procedimento, che appaiono chiari allorchè, come nel caso di specie, l'opera realizzata è stata posta in vendita, senza essere utilizzata per lo scopo per cui fu costruita.

In tal caso andava riconosciuto all'espropriato il diritto alla retrocessione delle aree fatte proprie dalla Rete Ferroviaria Italiana e rimaste inutilizzate.

2.1. La domanda del Comune di Nola di restituzione dei terreni ad esso espropriati in base al cui oggetto va decisa la giurisdizione, ai sensi dell'art. 386 c.p.c., si fonda sulla esecuzione solo parziale delle opere per cui era avvenuta l'espropriazione, rimaste incontestatamente allo stato rustico poste in vendita dalla intimata, senza essere completate. Tale domanda ha quindi come petitum una retrocessione che l'ente locale qualifica "totale", anche se emerge dall'atto introduttivo del giudizio che vi era stata la realizzazione d'una costruzione incompleta con funzione incerta, e che quindi la superficie espropriata non era libera. L'area acquisita non era stata utilizzata per costruirvi l'opera che avrebbe attuato il fine di pubblica utilità per cui i terreni erano stati acquisiti, cioè l'Officina Grandi riparazioni, ma una diversa costruzione che aveva lasciato inutilizzate parti delle aree e per il Comune di Nola, la sua domanda aveva ad oggetto entrambi i tipi di retrocessione. Per tale fattispecie, questa Corte ha già affermato: "In tema di retrocessione di beni espropriati, dopo l'introduzione della giurisdizione esclusiva in materia urbanistica ed edilizia dal D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34 e prima dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 327 del 2001, il criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla posizione soggettiva in concreto azionata (diritto o interesse legittimo), che assegna al giudice ordinario la domanda di retrocessione totale L. n. 2359 del 1865, ex art. 63 e al giudice amministrativo quella di retrocessione parziale anteriore alla dichiarazione di inservibilità di cui alla L. n. 2359 del 1865, artt. 60 e 61, si applica solo se ciascuna domanda sia autonomamente proposta. Qualora le due domande siano proposte congiuntamente o alternativamente, trovano applicazione i principi di logica processuale, per cui, nelle materie di giurisdizione esclusiva, la decisione su più cause unite e/o strettamente connesse aventi ad oggetto, in astratto, diritti e interessi legittimi, spetta al giudice amministrativo, che, dato il suo potere di conoscere entrambe tali posizioni soggettive, ha competenze più ampie di quelle del giudice ordinario di regola limitate ai diritti. In tal caso, logicamente prioritaria è la verifica dei presupposti della retrocessione parziale, ovverosia dell'avvenuta realizzazione, anche parziale, dell'opera pubblica, in mancanza della quale il giudice amministrativo, rigettata la relativa domanda, deve estendere l'accertamento all'esistenza del diritto alla retrocessione totale, pronunciando anche sulle indennità e/o sul risarcimento dovuti per tale utilizzazione del bene, citato D.Lgs. n. 80 del 1998, ex art. 35" (così S.U. 24 giugno 2009 n. 14805). Nella fattispecie, ad avviso della Corte d'appello, l'offerta in vendita del complesso realizzato sul suolo espropriato ad opera dell'intimata società Ferrovie dello Stato per un prezzo di L. 18.500.000.000, prova con chiarezza la mancata utilizzazione delle aree per i fini per cui erano state acquisite e legittima l'espropriato ad agire in retrocessione, ai sensi della L. n. 2359 del 1865, artt. 60 e 63. La domanda fu proposta dal Comune di Nola in via principale come azione di retrocessione "totale", per non avere la espropriante

utilizzato i terreni acquisiti per costruirvi l'Officina per la quale aveva proceduto all'acquisizione. L'esercizio del diritto alla retrocessione totale presuppone, secondo il ricorrente, "un valido ed efficace decreto di espropriazione, che non viene caducato per effetto dell'esercizio della pretesa retrocessoria (così Cass. 11.11.2003 n. 16904) e... quindi si verte in tema di diritti patrimoniali..." consequenziali all'"esercizio di un pubblico potere da parte della P.A., concretizzatosi in una espressa manifestazione di volontà, la cui cognizione è sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario" (in tal senso, con la sentenza da ultimo citata, cfr. pure la recente Cass. ord. 25 giugno 2013 n. 15859).

Il ricorrente afferma però di avere sin dall'origine chiesto la "retrocessione totale" delle aree espropriate, in quanto la domanda di restituzione aveva ad oggetto un'area acquisita dalla Rete Ferroviaria Italiana in funzione di un'opera pubblica mai realizzata, per cui la fattispecie era da ritenersi rientrare nell'ipotesi di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 63, norma per cui non occorre la dichiarazione dell'espropriante di inservibilità delle aree per l'interesse pubblico a base del procedimento espropriativo.

Confermando un orientamento costante delle sezioni unite della cassazione, la Corte d'appello ha affermato che la presente controversia in materia di retrocessione non rientra tra quelle di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 63 già devolute all'autorità giudiziaria ordinaria (S.U. 8 giugno 1998 n. 5619), perchè la norma presuppone la mancata esecuzione dell'opera a base dell'ablazione che, invece, nel caso vi era stata, sia pure incompleta. L'area acquisita era stata posta in vendita e la costruzione su essa realizzata mai era stata utilizzata come officina per le riparazioni, cioè per il fine per cui era stata espropriata all'ente locale (per una fattispecie analoga cfr. S.U. 31 maggio 2011 n. 11963).

Quando vi è stata una costruzione realizzata dopo l'esproprio, in passato occorreva un provvedimento dell'espropriante che ne affermi la l'inservibilità per i fini di cui al procedimento ablatorio, per procedere a restituire le aree espropriate e quindi si verteva in un'ipotesi di tutela d'interessi legittimi.

Ancora oggi, quando la causa non riguarda una retrocessione totale cui l'espropriato ha diritto e che opera senza necessità di provvedimenti dell'espropriante che consentano di procedere a tale restituzione, la controversia non può che essere riservata alla giurisdizione ordinaria, come previsto dalla L. n. 2359 del 1865, art. 63.

Nel caso è irrilevante un provvedimento della P.A. che dichiari la inservibilità dell'opera costruita atto che non è necessario anche nel caso in cui sia realizzata un'opera diversa da quella per cui avvenne l'esproprio, come invece afferma la Corte d'appello nella sentenza oggetto di ricorso. La posizione soggettiva dell'espropriato a ottenere la restituzione del bene in tal caso non costituisce diritto soggettivo, ma interesse legittimo come esattamente deciso dalla sentenza oggetto di ricorso. Il primo motivo del ricorso deve rigettarsi, dovendosi ritenere che nella fattispecie ricorra un caso assimilabile a quello della retrocessione parziale, cui l'interessato ha solo un interesse legittimo e non un diritto (nello stesso senso per casi analoghi cfr. S.U. 31 maggio 2011 n. 11963, S.U. 11 novembre 2009 n. 23823 e 24 giugno 2009 n. 14805 e la giurisprudenza amministrativa, tra cui T.a.r. Lazio, Sez. Latina, 12 marzo 2007 n. 172, T.A.R. Lazio, Sez. 2, 13 marzo 2006 n. 1916, T.A.R. Puglia, sez. 2, 6 giugno 2005 n. 2742 e T.A.R. Basilicata 21 dicembre 2004 n. 839).

Nel caso invece di retrocessione totale nella quale l'espropriato è titolare di un diritto soggettivo alla restituzione del bene espropriato per la mancata realizzazione dell'opera per cui l'ablazione è avvenuta, non sussistono interessi legittimi da tutelare ma solo diritti soggettivi, sui quali deve decidere il giudice ordinario.

Nella fattispecie concreta, nella quale è stata realizzata un'opera sul terreno espropriato diversa da quella per cui era avvenuta l'espropriazione, ai sensi dell'art. 103 Cost. e della sentenza della C. Cost. del 14 luglio 2004 n. 204, non è configurabile in astratto che la giurisdizione del giudice

amministrativo.

2.2. Con il ricorso si afferma l'erroneità della denegata giurisdizione del giudice ordinario dalla sentenza impugnata, per avere erroneamente parificato la mancata costruzione dell'opera pubblica per cui l'area era stata acquisita, alla omessa utilizzazione della stessa, con l'opera realizzata per il fine posto a base del procedimento espropriativo.

Appare chiaro che, in entrambi i casi, il suolo espropriato non è stato usato per la pubblica utilità dichiarata a fondamento dell'atto ablatorio e esattamente si è ritenuto necessario in entrambi i casi, un provvedimento dell'espropriante che accerti la inservibilità dell'opera realizzata per attuare il fine per cui s'era proceduto all'ablazione, rispetto al quale il privato ha solo interessi legittimi su cui non può che pronunciarsi il G.A., come esattamente deciso dalla sentenza oggetto di ricorso. Non è applicabile alla fattispecie concreta *ratione temporis* la disciplina della retrocessione di cui al D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, artt. da 46 a 48, come poi modificato, le cui disposizioni non si applicano "ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore dello stesso decreto", cioè ai sensi dell'art. 59 dello stesso D.P.R., al 30 giugno 2003, già "sia intervenuta la dichiarazione di pubblica utilità", come è avvenuto nella fattispecie.

Per la risoluzione della questione di giurisdizione, in base alla normativa precedente al T.U. sulla espropriazione del 2003, *ratione temporis* inapplicabile, occorre invece valutare, alla luce della domanda e del suo titolo, quale giudice dovesse decidere su di essa, secondo che la tutela chiesta riguardasse diritti soggettivi o interessi legittimi. La retrocessione "totale", di cui alla L. n. 2359 del 1865, art. 63, si attuava allorchè, "fatta la espropriazione", l'opera di cui si fosse dichiarata la pubblica utilità non si fosse eseguita e fossero "trascorsi i termini a tal uopo concessi o prorogati".

In tal caso, gli espropriati erano legittimati a chiedere "all'autorità giudiziaria competente" di accertare la cessazione di efficacia (la norma parla di ""decadenza""") della dichiarazione di pubblica utilità e di ordinare la restituzione agli istanti dei beni espropriati, "mediante il pagamento", da costoro, del prezzo degli stessi, che il giudice adito doveva liquidare (le parole tra virgolette sono riprese testualmente dalla norma di cui sopra).

Questa Corte a sezioni unite ha affermato, come già rilevato, in fattispecie di tale tipo nelle quali la domanda introduttiva del giudizio era anteriore alla vigenza del D.Lgs. n. 80 del 1998, a differenza del caso di specie in cui la citazione davanti al Tribunale di Nola è del 2000, la giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo sussistere un diritto alla retrocessione totale (così S.U. 5 giugno 2008 n. 14826, 8 marzo 2006 n. 4894, 6 marzo 2003 n. 9072, 13 luglio 2001 n. 9542).

Tale diritto sorgeva per effetto automatico della omessa realizzazione dell'opera per la quale le aree erano state espropriate e non v'era necessità della valutazione discrezionale dell'espropriante circa la utilizzabilità delle aree e delle opere su esse costruite, per procedere alla retrocessione, essendo l'amministrazione tenuta comunque a restituire i beni non utilizzati per la finalità di interesse pubblico per cui era stata disposta l'acquisizione. Si è quindi affermato, nella previgente disciplina, non innovata sul punto dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 46 che, nella retrocessione totale, gli espropriati sono titolari di uno *jus ad rem* di carattere potestativo e a contenuto patrimoniale, per il quale sono legittimati a domandare al giudice ordinario l'accertamento dell'intervenuta decorrenza dei termini di costruzione delle opere e dei lavori e di quelli di espletamento della procedura espropriativa (L. n. 2359 del 1865 artt. 13 e 14), come risultanti dalla dichiarazione di pubblica utilità e tenuti a disporre la restituzione dei beni acquisiti all'espropriato che la chieda. Si ha invece retrocessione "parziale" o amministrativa, quando assuma rilievo la volontà della P.A. sulla richiesta di restituzione, nei casi di cui alla L. n. 2359 del 1865, artt. 60 e 61 e all'art. 47 del novellato T.U. sull'espropriazione del 2001, allorchè cioè, dopo l'esecuzione totale o parziale dell'opera pubblica per la quale sono avvenute l'espropriazione o la cessione volontaria, alcune solo delle aree acquisite siano state destinate a detta opera, rimanendo nel resto inutilizzate.

Per tali terreni, può ancora essere esercitato un potere del beneficiario dell'espropriazione, che deve

manifestare la sua valutazione discrezionale a favore di un eventuale uso alternativo delle aree non destinate all'opera in origine prevista sull'area espropriata, per cui tali beni possono restituirsi agli espropriati, se l'espropriante ne abbia "formalmente" dichiarato la inservibilità per i fini per i quali furono oggetto di ablazione (così le cit. S.U. n. 14826 del 2008 e le sentenze di questa Corte sopra richiamate) ovvero autorizzi la restituzione.

A tale potere della P.A., da esercitare a seguito della domanda di restituzione, corrisponde un interesse legittimo a quest'ultima per l'espropriato, posizione soggettiva sulla quale ha cognizione il giudice amministrativo. In quanto l'autorità giudiziaria non può sostituirsi alla P.A. nel valutare la utilizzabilità dei beni rimasti liberi o occupati da opere diverse da quelle di cui alla dichiarazione di pubblica utilità, la restituzione è subordinata ad una manifestazione di volontà della stessa amministrazione, costituente valutazione discrezionale e esercizio di poteri di essa, che può essere valutata solo dal giudice amministrativo.

L'espropriato, nella retrocessione parziale, è quindi titolare di un interesse legittimo, tutelabile solo davanti al giudice amministrativo (S.U. 7 agosto 2001 n. 10894 e tutte le sentenze successive citate).

In tale contesto normativo e giurisprudenziale, è entrato in vigore il D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, come modificato dalla L. n. 205 del 2000, che ha riservato al giudice amministrativo la cognizione di tutti "gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia", concernente cioè "tutti gli aspetti dell'uso del territorio", precisando che nulla è innovato in ordine alla determinazione da parte del giudice ordinario delle indennità conseguenti alla adozione di atti di natura espropriativa o ablativa.

Coerente a tale principio normativo è stata la disciplina del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 48, che ha riservato al giudice ordinario la determinazione del prezzo della retrocessione, sia parziale che totale, non più imponendo la dichiarazione d'inservibilità delle aree da parte del beneficiario dell'atto ablativo, ma regolando solo l'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte dei comuni nel cui territorio sono le aree espropriate, per acquisire le stesse al prezzo concordato o fissato dal giudice per la retrocessione.

In sostanza, ogni volta che l'opera pubblica da costruire sia diversa da quella per cui avvenne l'acquisizione, come nella specie, assumono rilievo solo gli interessi legittimi dell'espropriato alla retrocessione, alla quale non si ha diritto anche quando l'espropriato sia, come nella concreta fattispecie, lo stesso ente locale, cui è riservata la indicata prelazione.

Deve quindi negarsi che nella fattispecie la situazione soggettiva del comune di Nola corrisponda a quella di diritto pieno invece che a quella di interesse legittimo e affermarsi che anche per tale profilo la cognizione della causa era del giudice amministrativo.

2.3. Il caso di specie non è inquadrato in quelli in cui sia chiesta la restituzione di aree inutilizzate e solo occupate in parte per causa di pubblica utilità ma non espropriate, in quanto in queste fattispecie, v'è solo un comportamento collegato ad una procedura espropriativa, in cui sono in gioco comunque interessi legittimi e correttamente s'è riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo su tali domande di restituzione di aree di terreni espropriati, rimaste inutilizzate per i fini per cui furono acquisite. Tali domande sono da leggere come richieste di reintegrazione in forma specifica della proprietà lesa dalla illecita detenzione dei beni dopo la cessazione del periodo di occupazione legittima (S.U. 20 marzo 2008 n. 7442 e la recente citata ordinanza delle S.U. n. 15859 del 2013). E' quindi palese che anche il terzo motivo di ricorso è infondato, non potendo aversi un diritto alla retrocessione per la sola mancata utilizzazione del terreno per i fini per cui esso era stato espropriato, una volta che una utilizzazione comunque vi era stata da parte della P.A., che non aveva dichiarato l'inservibilità dell'opera da essa realizzata sulle aree oggetto del procedimento ablatorio. Alla necessità di tale dichiarazione consegue la esistenza di meri interessi legittimi dell'espropriato, in quanto la stessa è il presupposto della restituzione che non segue alla

mera richiesta dell'espropriato, derivando da accertamenti della P.A. delle situazioni soggettive di cui deve conoscere il solo giudice amministrativo.

Deve quindi rigettarsi anche il terzo motivo di ricorso che si fonda su un preteso "diritto" alla restituzione delle aree, inesistente per il mero fatto di una utilizzazione di esse dall'espropriante per fini pubblici diversi da quelli di cui alla dichiarazione di pubblica utilità.

Ha invero comunque natura di interesse legittimo, nella concreta fattispecie, la posizione soggettiva dell'attore in retrocessione, versandosi in un caso di area espropriata e utilizzata per un fine diverso da quello per cui era stata acquisita dalla P.A..

4. In conclusione, va quindi confermato quanto affermato da queste Sezioni unite con la sentenza n. 14805 del 2009 per la quale quando siano proposte, dopo l'espropriazione di un'area, due azioni congiunte o alternative dall'espropriato, di retrocessione totale per la parte delle superfici acquisite rimasta inutilizzata e parziale per quella su cui si sia realizzata un'opera di pubblica utilità diversa da quella per cui si era proceduto all'esproprio, la giurisdizione esclusiva in materia urbanistico-edilizia di cui all'art. 34 del D.P.R. n. 327 del 2001 comporta che solo il giudice amministrativo deve conoscere delle due domande, in quanto la sua giurisdizione esclusiva nella materia gli consente di decidere su interessi legittimi e diritti soggettivi.

Il ricorso del Comune di Nola deve quindi rigettarsi, e va confermata la impugnata sentenza della Corte d'appello napoletana che ha correttamente dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo su entrambe le domande del Comune di Nola, di retrocessione delle aree a questo espropriate e non utilizzate per l'opera per cui la espropriazione era stata disposta.

Nulla dovrà corrispondersi per le spese del giudizio di cassazione alla intimata Rete Ferroviaria Italiana, che non si è difesa nel presente grado di legittimità nè sussistono i presupposti per l'applicazione della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, in materia di contributo unificato, essendo stato il ricorso proposto prima dell'entrata in vigore di tale legge.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda proposta dal ricorrente nei confronti dell'intimata.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili della Corte di Cassazione, il 14 gennaio 2014.

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2014.



*** Inizio pagina**