

Inefficacia della dichiarazione di Pubblica Utilità: la controversia risarcitoria è comunque del G.A. (revirement della Cassazione)

Cass. civ., Sez. Un., sentenza 27 maggio 2015, n. 10879 (Pres. Santacroce, rel. Di Amato)

Occupazioni d'urgenza – Proseguita anche dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di Pubblica Utilità – Giurisdizione del Giudice Amministrativo – Sussiste

Rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto dà luogo ad una controversia riconducibile in parte direttamente ed in parte mediatamente ad un provvedimento amministrativo, la domanda di risarcimento per i danni che si pretendono conseguiti ad una occupazione iniziata, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, in virtù di un decreto di occupazione d'urgenza e proseguita anche dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità»; - che ricorrono giusti motivi, in considerazione della parziale novità dell'affermato principio, per compensare le spese del regolamento.

L'art. 133 del Codice del Processo Amministrativo ha espressamente esteso la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie, in materia di espropriazioni per pubblica utilità, relative a comportamenti «mediatamente» riconducibili all'esercizio di un pubblico potere; tale mediata riconducibilità non può essere ravvisata soltanto quando la pubblica amministrazione esercita un pubblico potere «avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici» (per tale testuale, ma non necessariamente esclusiva, indicazione v. Corte cost. n. 204/2004), poiché l'avverbio "mediatamente" viene utilizzato dalla norma anche con riferimento ai comportamenti, il cui connotato caratteristico non è quello di essere "strumenti intrinsecamente privatistici"; in particolare, la riconducibilità all'esercizio di un pubblico potere sussiste anche quando l'occupazione inizia, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, in virtù di un decreto di occupazione d'urgenza, e prosegue dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità; anche in questo caso, infatti, ricorre l'elemento decisivo per l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e cioè il 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.

(Massime a cura di Giuseppe Buffone – Riproduzione riservata)

Ritenuto in fatto e in diritto

- che, con citazione del 27 giugno - 3 luglio 2012, la s.r.l. SAICOM conveniva in giudizio, innanzi al Tribunale di Civitavecchia, il Comune di Fiumicino, la s.p.a. CIRF - Consorzio Interporto Roma Fiumicino e la s.p.a. Interporto, chiedendo la condanna della s.p.a. Interporto alla restituzione ed alla riduzione in pristino di un'area di sua proprietà, oggetto dell'occupazione d'urgenza disposta con decreto del 25 luglio 2005, nonché la condanna di tutti i convenuti in solido al risarcimento dei danni per il pregiudizio ad essa arrecato con l'occupazione del terreno ed il suo deterioramento;

- che la società attrice deduceva quanto segue: a) il Comune di Fiumicino aveva delegato la s.p.a. CIRF all'esercizio di poteri di esproprio per la realizzazione della piattaforma logistica dell'aeroporto di Fiumicino; b) alla s.p.a. CIRF era succeduta la s.p.a. Interporto; c) la procedura di espropriazione non si era conclusa con l'adozione del decreto di esproprio nei termini previsti dall'art. 13 del d.p.r. n. 327/2001, richiamato dall'art. 5 dell'atto di delega intercorso tra il Comune e la s.p.a. CIRF; pertanto, il decreto di occupazione di urgenza del 25 luglio 2005 era decaduto; d) l'area in questione (individuata nel Catasto di Fiumicino come part. 36 del foglio 723) non risultava tra le particelle interessate al progetto dell'interporto ed individuate con l'elenco contenuto nella convenzione urbanistica sottoscritta il 17 aprile 2003 dal Comune e dalla CIRF e nelle successive integrazioni del 17 settembre 2005 e dell'8 novembre 2007, sottoscritte dal Comune e dalla società Interporto; pertanto, l'attività ablatoria era stata svolta in assenza dei necessari presupposti di fatto e di diritto e perciò in carenza di potere; e) l'area, sulla quale non era stata eseguita alcuna opera ed erano stati soltanto depositati materiali, doveva essere restituita all'attrice in quanto oggetto di una occupazione usurpativa; l'attrice, inoltre, aveva diritto alla riduzione in pristino ed al risarcimento dei danni patiti;

- che la CIRF e l'Interporto si costituivano eccependo la carenza di giurisdizione del giudice ordinario in quanto la controversia riguardava il risarcimento dei danni derivanti da provvedimenti riconducibili ai poteri ablatori riconosciuti alla P.A. dagli artt. 43 e 44 del t.u. n. 327/2001 e dall'art. 3 della legge n. 166/2002 e delegati alla CIRF; inoltre, contrariamente a quanto dedotto dall'attrice, la soggezione del terreno di proprietà della stessa al vincolo di pubblica utilità preordinato all'esproprio era ricavabile dal tenore della delega conferita alla CIRF;

- che la s.r.l. SAICOM propone regolamento preventivo per sentire dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario, deducendo che il mancato riferimento alla particella di sua proprietà negli atti (convenzione dei 2003 e successive integrazioni) che disciplinavano la procedura espropriativa de qua e la sopravvenuta inefficacia del decreto di occupazione di urgenza non consentivano di ricondurre la fattispecie all'esercizio di un potere amministrativo;

- che il Comune, la CIRF e l'Interporto non hanno svolto attività difensiva;

- che la dichiarazione di pubblica utilità risulta dall'atto di delega intercorso in data 21 gennaio 2005 tra il Comune e la CIRF, ove alle opere relative alla realizzazione dell'Interporto di Roma Fiumicino è attribuito carattere di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza ed ove, contrariamente a quanto assume l'attrice, tra le aree interessate alla realizzazione dell'opera è stato compreso anche il terreno de quo;

- che dallo stesso atto di delega risulta la fissazione del termine per il compimento delle espropriazioni mediante il richiamo dell'art. 13 del d.p.r. n. 327/2001, secondo cui, in mancanza di una diversa indicazione nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità, «il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera»;

- che, pertanto, alla data di proposizione della domanda (27 giugno 2012) il termine di cinque anni era decorso senza che fosse stato emesso il decreto di esproprio e senza che fosse intervenuta una proroga dei termini; conseguentemente, ai sensi del sesto comma del citato art. 13 la dichiarazione di pubblica utilità era divenuta inefficace;

- che, ai sensi del primo comma dell'art. 53 del d.p.r. n. 327/200 come sostituito dal d. lgs. n. 104/2010, in materia di espropriazioni per pubblica utilità «la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo é disciplinata dal codice del processo amministrativo», il cui art. 133, comma 1 lett. g), stabilisce che «sono devolute alla giurisdizione esclusiva dei giudice amministrativo» «le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e 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 dei giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o abiativa»;

- che con la formulazione del citato art. 133 il legislatore ha preso atto della sentenza n. 191/2006 con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità dell'originario testo del primo comma dell'art. 53 del d.p.r. n. 327/2001 «nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative a "i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati", non esclude i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere»;

- che nella citata sentenza n. 191/2006 la Corte costituzionale, riaffermando i principi già enunciati con la sentenza n. 204/2004, ha precisato che «deve ritenersi conforme a Costituzione la devoluzione alla giurisdizione esclusiva dei giudice amministrativo delle controversie relative a "comportamenti" (di impossessamento del bene altrui) collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere, laddove deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima la devoluzione alla giurisdizione esclusiva di "comportamenti" posti in essere in carenza di potere ovvero in via di mero fatto»;

- che, in tema di occupazione di un fondo di proprietà privata sulla base di una dichiarazione di pubblica utilità divenuta inefficace per l'inutile decorso dei termini previsti per l'esecuzione dell'opera pubblica e per l'emissione del decreto di esproprio, ipotesi ricorrente nella specie, questa Corte in passato ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario per le domande risarcitorie e restitutorie fondate sulla predetta occupazione (Cass. s.u. 16 luglio 2008, n. 19501; Cass. s.u. 23 dicembre 2008, n. 30254);

- che tale orientamento deve essere rivisto in considerazione della espressa estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo alle controversie, in materia di espropriazioni per pubblica utilità, relative a comportamenti «mediatamente» riconducibili all'esercizio di un pubblico potere;

- che tale mediata riconducibilità non può essere ravvisata soltanto quando la pubblica amministrazione esercita un pubblico potere «avvalendosi della facoltà di adottare strumenti intrinsecamente privatistici» (per tale testuale, ma non necessariamente esclusiva, indicazione v. Corte cost. n. 204/2004), poiché l'avverbio "mediatamente" viene utilizzato dalla norma anche con riferimento ai comportamenti, il cui connotato caratteristico non è quello di essere "strumenti intrinsecamente privatistici";

- che, in particolare, la riconducibilità all'esercizio di un pubblico potere sussiste anche quando l'occupazione inizia, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, in virtù di un decreto di occupazione d'urgenza, e prosegue dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità; anche in questo caso, infatti, ricorre l'elemento che questa Corte ha indicato come decisivo per l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e cioè il 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 (Cass. s.u. ord. 29 marzo 2013, n. 7938; Cass. s.u. ord. 16 dicembre 2013, n. 27994). Nel caso descritto, infatti, l'apprensione del terreno è certamente avvenuta in virtù di un provvedimento (il decreto di occupazione di urgenza) anche se lo stesso è rimasto, poi, travolto dalla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità; ma anche il successivo comportamento della pubblica amministrazione che omette di restituire il bene, pur dopo l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità, si deve connettere, ancorché mediatamente, a quel provvedimento, senza il quale non vi sarebbe stata apprensione e, quindi, neppure la mancata restituzione. Né si può immaginare, in considerazione della necessità di privilegiare soluzioni interpretative che, in aderenza ai principi del giusto processo realizzino economie processuali (e plurimis Cass. s.u. 18 febbraio 2014, n. 3773; Cass. s.u. 26 gennaio 2011, n. 1764), ad una giurisdizione differenziata quanto al danno da apprensione e quanto al danno da mancata restituzione;

- nel senso di una estensione della giurisdizione esclusiva si era dei resto pronunciata la citata Cass. s.u. 27994/2013 (non massimata) che,

seppure pronunciando con riferimento ad una fattispecie di c.d. sconfinamento (realizzazione dell'opera su terreni diversi o più estesi di quelli considerati dai provvedimenti di approvazione del progetto), aveva più in generale affermato che «rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ... le occupazioni illegittime ... in cui l'esercizio del potere si è manifestato con l'adozione della dichiarazione di p.u., pur se poi l'ingerenza nella proprietà privata e/o la sua utilizzazione nonché la sua irreversibile trasformazione sono avvenute senza alcun titolo che le consentiva, ovvero malgrado detto titolo (ad esempio, il decreto di espropriazione) sia stato annullato dalla stessa autorità amministrativa che lo ha emesso oppure dal giudice amministrativo (Cass. 16093/2009; 26798/2008; 14794/2007; 7256/2007). Nonché quelle in cui la dichiarazione di p.u. sia stata emessa e successivamente annullata in sede amministrativa o giurisdizionale perché anche in tal caso si è in presenza di un concreto riconoscibile atto di esercizio del potere, pur se poi lo stesso si è rivelato illegittimo e per effetto dell'annullamento ha cessato retroattivamente di esplicare i suoi effetti»;

- che, in conclusione, si deve affermare il seguente principio di diritto: «rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto dà luogo ad una controversia riconducibile in parte direttamente ed in parte mediatamente ad un provvedimento amministrativo, la domanda di risarcimento per i danni che si pretendono conseguiti ad una occupazione iniziata, dopo la dichiarazione di pubblica utilità, in virtù di un decreto di occupazione d'urgenza e proseguita anche dopo la sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità»;

- che ricorrono giusti motivi, in considerazione della parziale novità dell'affermato principio, per compensare le spese del regolamento.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; rimette le parti innanzi al T.A.R. competente; compensa le spese del regolamento.