

**ESPROPRIAZIONE: Processo amministrativo - Acquisizione sanante - Indennità - Ottemperanza - Commissario ad acta - Giurisdizione ordinaria.**

**Cass. Civ., Sez. Unite, 15 ottobre 2020, n. 22374**

- in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2021, pag. 1430 e ss., con commento di Giuseppe Manfredi, *Acquisizione sanante, ottemperanza, indennità*.

*“[...] la domanda avente ad oggetto la determinazione dell'indennità del D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42-bis, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, anche qualora detta indennità sia stata determinata, in sede di giudizio di ottemperanza ad una sentenza del giudice amministrativo, mediante provvedimento del commissario ad acta, oggetto di reclamo dall'art. 114, comma 6, c.p.a.. Nel giudizio di ottemperanza il giudice, invero, conoscendo di "tutte le questioni relative all'ottemperanza" (indipendentemente dalle indicazioni, più o meno analitiche, che il giudicato abbia dettato circa il contenuto del provvedimento da adottare), è chiamato non solo a enucleare e precisare il contenuto degli obblighi nascenti per l'amministrazione dalla sentenza passata in giudicato, ma altresì - quando sorgano problemi interpretativi la cui soluzione costituisca l'indispensabile presupposto della verifica dell'esattezza dell'esecuzione - ad adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione, restando tuttavia fermo il limite esterno della giurisdizione propria del giudice amministrativo, con la conseguenza che, quando la cognizione della questione controversa, la cui soluzione sia necessaria ai fini della verifica dell'esatto adempimento dell'amministrazione obbligata, risulti devoluta ad altro giudice, soltanto questi può provvedere al riguardo [...]”.*

***Svolgimento del processo***

G.A. propone ricorso per la cassazione della sentenza n. 5739/2018 del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, depositata il 5 ottobre 2018.

Resiste con controricorso il Comune di Limbadi.

Il TAR Catanzaro con sentenza n. 1190/2014 annullò gli atti di una procedura espropriativa posta in essere dal Comune di Limbadi per la realizzazione di opere viarie, nella parte riguardante un fondo di proprietà di G.A., ed ordinò al Comune convenuto di procedere all'acquisizione sanante di cui al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 42-bis, con relativo indennizzo, oppure di restituire in tutto o in parte il terreno. Con successiva sentenza n. 36/2016 il medesimo TAR - vista l'inerzia del Comune - nominò un commissario ad acta, il quale, con determina 5/2016, adottò un provvedimento di acquisizione sanante ai sensi del citato art. 42-bis. G.A. propose di seguito un reclamo al TAR, ai sensi dell'art. 114, comma 6, del codice del processo amministrativo per contestare la congruità

dell'indennità stimata dal commissario. Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, con sentenza n. 620/2017, dichiarò l'inammissibilità del reclamo per difetto di giurisdizione, essendo le questioni relative all'indennità del D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42-bis, devolute al giudice ordinario e non essendo individuabili nella sentenza di cognizione criteri per la definizione. G.A. propose appello, sostenendo che la sentenza di cognizione aveva, in realtà, dettato i criteri per la stima dell'indennizzo e che, in applicazione dell'art. 114 c.p.a., ogni controversia concernente gli atti del commissario rimane attratta al giudizio di ottemperanza avanti al giudice amministrativo. Tale appello è stato respinto dalla sentenza n. 5739/2018 del Consiglio di Stato. Il Consiglio di Stato (richiamando il precedente Consiglio di Stato sez. VI, 15/09/2015, n. 4299) ha premesso che, nel vigente sistema, il reclamo previsto dall'art. 114, comma 6, c.p.a. è l'unico mezzo processuale che l'ordinamento consente (almeno per chi è stato parte del giudizio conclusosi con il giudicato) per contestare gli atti del commissario ad acta, a prescindere dalla maggiore o minore ampiezza della discrezionalità di cui dispone nell'esecuzione del giudicato. Nel prosieguo, la sentenza impugnata ha tuttavia evidenziato come la doglianza formulata in sede di reclamo in ordine alla nullità dell'attività procedimentale posta in essere dal commissario, correttamente sottoposta dal G. al giudice dell'ottemperanza, era stata rigettata dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria senza che sul punto vi fosse impugnazione. Peraltro, secondo il Consiglio di Stato, doveva rilevarsi come il giudice della cognizione non avesse fornito al commissario ad acta alcun indirizzo circa la liquidazione della indennità correlata al provvedimento di acquisizione sanante. La sentenza n. 1190/2014 del TAR fece riferimento alle relazioni di verifica in atti, ma il verificatore aveva proposto stime largamente divergenti a seconda che venisse ritenuta o meno la natura edificatoria del terreno. In definitiva, osserva la sentenza impugnata, "il commissario ha adottato un atto espropriativo esecutivo nell'an ma svincolato da ogni pregressa indicazione metodologica circa il quantum". Ciò ha indotto ad escludere la giurisdizione del giudice amministrativo di ottemperanza, il quale "nello specialissimo caso all'esame", sarebbe altrimenti chiamato a procedere ex novo, e dunque in sede di pura e semplice cognizione, alla verifica della correttezza della liquidazione commissariale dell'indennizzo, questione che va, invece, proposta al giudice ordinario nella peculiare forma dell'opposizione alla stima.

La trattazione del ricorso è stata fissata in Camera di consiglio, a norma dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

### ***Motivi della decisione***

I. Il ricorso per cassazione di G.A. denuncia la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 114, comma 6, c.p.a., che prevede, tra le parti nei cui confronti si è formato il giudicato, la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su tutte le questioni relative all'ottemperanza, come

su tutte quelle inerenti agli atti del commissario ad acta. Il ricorrente richiama i profili dedotti nel reclamo al TAR avverso la determina 5/2016 del commissario ad acta, collegate alla misura dell'indennizzo stimato per la perdita del bene, all'area da restituire, alle spese processuali poste nelle sentenze a carico del soccombente Comune di Limbadi, alle relazioni del verificatore richiamate per relationem nella sentenza da eseguire. Viene anche precisato che il reclamo non conteneva alcuna parte volta a dedurre la nullità dell'attività procedimentale posta in esse dal commissario. Si contesta, pertanto, che il Consiglio di Stato abbia rinvenuto una deroga non prevista dall'ordinamento alla regola della concentrazione di ogni sindacato sugli atti commissariali in capo al giudice dell'ottemperanza. Viene anche dedotto che la sentenza n. 1190/2014 del TAR contenesse un rinvio specifico "alle relazioni di verifica in atti", relazioni prevedenti valori di stima maggiori e diversi rispetto a quelli adottati dal commissario con la determina 5/2016 reclamata.

II. Va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dal controricorrente con riferimento al difetto di specificità del motivo ex art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4. Invero, l'onere di specificità ex art. 366 c.p.c., comma 1, n. 4, secondo cui il ricorso deve indicare "i motivi per i quali si chiede la cassazione, con l'indicazione delle norme di diritto su cui si fondano", che certamente sussiste anche quando si deducano questioni attinenti alla giurisdizione, non va inteso quale assoluta necessità di precisa individuazione di norme sostanziali o processuali, comportando invece l'esigenza di una chiara esposizione delle ragioni per le quali la censura sia stata formulata e del tenore della pronuncia richiesta, che consentano al giudice di legittimità di individuare la volontà dell'impugnante e stabilire se la stessa, così come esposta nel mezzo di impugnazione, abbia dedotto un vizio di legittimità riconducibile ad alcuna delle ipotesi previste dall'art. 360 c.p.c., comma 1 (cfr. Cass. Sez. U, 24/07/2013, n. 17931).

Non sussiste neppure l'eccezione di improcedibilità del ricorso, ai sensi dell'art. 369 c.p.c., comma 2, n. 4, intendendosi soddisfatto l'onere di deposito degli atti contenuti nel fascicolo d'ufficio mediante il deposito della richiesta di trasmissione di detto fascicolo presentata alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata (Cass. Sez. U., 03/11/2011, n. 22726).

III. Il ricorso è comunque infondato.

La questione di giurisdizione devoluta deve essere risolta in conformità all'orientamento già espresso per analoghe fattispecie da queste Sezioni Unite (Cass. Sez. U., 21/02/2019, n. 5196; Cass. Sez. U., 19/02/2019, n. 4880; Cass. Sez. U., 08/11/2018, n. 28573). Secondo tale orientamento, la domanda avente ad oggetto la determinazione dell'indennità del D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42-bis, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, anche qualora detta indennità sia stata

determinata, in sede di giudizio di ottemperanza ad una sentenza del giudice amministrativo, mediante provvedimento del commissario ad acta, oggetto di reclamo dall'art. 114, comma 6, c.p.a.. Nel giudizio di ottemperanza il giudice, invero, conoscendo di "tutte le questioni relative all'ottemperanza" (indipendentemente dalle indicazioni, più o meno analitiche, che il giudicato abbia dettato circa il contenuto del provvedimento da adottare), è chiamato non solo a enucleare e precisare il contenuto degli obblighi nascenti per l'amministrazione dalla sentenza passata in giudicato, ma altresì - quando sorgano problemi interpretativi la cui soluzione costituisca l'indispensabile presupposto della verifica dell'esattezza dell'esecuzione - ad adottare una statuizione analoga a quella che potrebbe emettere in un nuovo giudizio di cognizione, restando tuttavia fermo il limite esterno della giurisdizione propria del giudice amministrativo, con la conseguenza che, quando la cognizione della questione controversa, la cui soluzione sia necessaria ai fini della verifica dell'esatto adempimento dell'amministrazione obbligata, risulti devoluta ad altro giudice, soltanto questi può provvedere al riguardo.

Nel caso di specie, allora, il reclamo proposto da G.A. contro la determina commissariale 5/2016, volto a contestare i criteri di quantificazione dell'indennità D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42-bis, adottati dal commissario ad acta (criteri che, peraltro, il Consiglio di Stato ha ritenuto neppure specificamente individuati dal giudice della cognizione), ha introdotto nella fase dell'ottemperanza un thema decidendum esterno alla giurisdizione del giudice amministrativo, essendo attribuito al giudice ordinario (D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, art. 53, comma 2 e D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, lett. g, u.p.) IV. Il ricorso va perciò rigettato, con condanna del ricorrente a rimborsare al controricorrente le spese del giudizio di cassazione nell'importo liquidato in dispositivo.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento - ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater - da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

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

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente a rimborsare al controricorrente le spese sostenute nel giudizio di cassazione, che liquida in complessivi Euro 5.200,00, di cui Euro 200,00 per esborsi, oltre a spese generali e ad accessori di legge.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis, se dovuto.

### ***Conclusione***

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 13 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 15 ottobre 2020