

ESPROPRIAZIONE: Occupazione d'urgenza - Edilizia residenziale pubblica - Occupazione senza titolo - Effetti - Art. 3 l. n. 458 del 1998 - Interpretazione alla luce dei principi costituzionali ed europei - Eccesso di potere giurisdizionale - Esclusione.

Cass. civ., Sez. Unite, ord. 28 dicembre 2020, n. 29653

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2, 2021, pag. 445 e ss.

“[...] Va - per vero - osservato, al riguardo, che, in tema di sindacato della Corte di Cassazione sulle decisioni giurisdizionali del giudice amministrativo o contabile, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete. L'ipotesi non ricorre, invece, quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la "voluntas legis" applicabile nel caso concreto, anche se questa abbia desunto non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla ratio che il loro coordinamento sistematico disvela. Tale operazione ermeneutica può, infatti, dare luogo, tutt'al più, ad un "error in iudicando", non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale [...]. In tale prospettiva, si è, ad esempio, affermato che è inammissibile il ricorso in cassazione per eccesso di potere giurisdizionale avverso la sentenza con cui il Consiglio di Stato abbia disapplicato una norma di legge interna per contrasto con una norma unionale contenuta in una direttiva Europea non immediatamente esecutiva, giacchè con esso si deduce, in sostanza, un "error in iudicando", asseritamente consistente nell'erronea interpretazione della portata della direttiva Europea nell'ordinamento nazionale, e dunque un errore nell'attività ermeneutica che costituisce il proprium della funzione giurisdizionale [...]”.

Svolgimento del processo

1. Con deliberazione n. 9 del 1981, la Giunta Comunale del Comune di Villa San Giovanni adottava il piano di zona Spilinga, ai sensi della L. n. 167 del 1962, con il quale individuava le aree da destinare alla costruzione di ventiquattro alloggi a carattere economico e popolare, nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, comprese le aree da adibire a verde pubblico. Con successiva Delib. n. 341 del 1984, la Giunta Comunale provvedeva all'indicazione, ai sensi della L. n. 865 del 1971, art. 51, del suolo interessato alla costruzione degli alloggi, individuandola in un'area di complessivi mq. 3250, in località Cannitello del Comune di Villa San Giovanni, riportato in catasto al foglio di mappa n. (OMISSIS).

Il presidente dell'Amministrazione Provinciale di Reggio Calabria, con Decreto 30 novembre 1987, n. 120, autorizzava, quindi, l'impresa incaricata di occupare temporaneamente in via di urgenza, per la durata di tre anni dal giorno dell'immissione in possesso, la superficie occorrente per la realizzazione dei fabbricati, significando ai proprietari, sigg. S.G. e N.A., che l'immissione in possesso sarebbe avvenuta l'8 febbraio 1988.

1.1. Con ricorso al TAR Calabria, notificato il 21 aprile 2015, i sigg. S. e N. chiedevano la condanna del Comune di Villa San Giovanni alla restituzione, previa rimessione nel pristino stato, dei terreni di loro proprietà, nonchè al risarcimento dei danni subiti per l'occupazione illegittima dei suoli, ovvero - nell'ipotesi di provvedimento acquisitivo del D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42 bis, alla liquidazione del relativo indennizzo.

1.2. Con sentenza n. 438/2017, del 5 aprile 2017, il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, accoglieva parzialmente il ricorso, condannando il Comune di Villa San Giovanni a restituire i terreni occupati nella disponibilità dei legittimi proprietari, previo ripristino dei luoghi nello stato di fatto originario, nonchè al risarcimento dei danni da occupazione illegittima temporanea, fatta salva la facoltà per il Comune di adottare - nell'ambito del suo potere discrezionale - un provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 42 bis.

2. La pronuncia veniva impugnata dal Comune di Villa San Giovanni con appello al Consiglio di Stato, che - confermando in toto la sentenza di primo grado - lo respingeva. Il giudice di appello riteneva, in via pregiudiziale, infondata l'eccezione del Comune di Villa San Giovanni concernente la pretesa mancanza della procura degli appellati al proprio difensore, nonchè infondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'ente comunale, essendo quest'ultimo l'effettivo beneficiario sostanziale e formale dell'espropriazione, ai sensi del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 35.

Nel merito, il Consiglio di Stato riteneva che non si fosse maturata, nella specie, la dedotta usucapione a favore dell'amministrazione comunale, e che una lettura costituzionalmente e comunitariamente orientata comportasse l'inapplicabilità in concreto del disposto della L. n. 458 del 1988, art. 3, comma 1 (in astratto applicabile *ratione temporis*), a norma del quale, per i terreni utilizzati - come nella specie - per finalità di edilizia residenziale pubblica, senza l'emissione del relativo provvedimento di esproprio, esclude espressamente la retrocessione del bene illegittimamente occupato dall'Amministrazione.

3. Avverso tale decisione ha, quindi, proposto ricorso per cassazione il Comune di Villa San Giovanni nei confronti di S.G., di S.R.M., di S.D., nella qualità di eredi di S.G., e di N.A., affidato ad un solo motivo. Gli intimati non hanno svolto attività difensiva.

Motivi della decisione

1. Con l'unico motivi di ricorso, il Comune di Villa San Giovanni denuncia l'eccesso di potere giurisdizionale, per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore ed alla Corte Costituzionale, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c..

1.1. Rileva il ricorrente che il Consiglio di Stato ha ritenuto, in via interpretativa, di escludere l'applicabilità, alla fattispecie concreta, del disposto della L. n. 458 del 1988, art. 3, che per i terreni utilizzati - come nel caso concreto - per finalità di edilizia residenziale pubblica, senza l'emissione del relativo provvedimento di esproprio, esclude espressamente la retrocessione in favore dei privati soggetti all'illegittima ablazione del bene. E ciò, sebbene tale norma, in forza del disposto del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 57, avrebbe dovuto essere, invece, applicata al caso concreto, atteso che la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza del progetto di realizzazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica risale alla delibera di Giunta n. 341 del 31 maggio 1984, ossia a data di molto anteriore all'entrata in vigore (30 giugno 2003) del D.P.R. n. 327 del 2001, che ha abrogato la succitata norma della L. 27 ottobre 1988, n. 458, art. 3.

In tal modo opinando, il Consiglio di Stato - a parere degli istanti - sarebbe, tuttavia, pervenuto ad una "sostanziale abrogazione" di siffatta disposizione, anche in relazione alle ipotesi - fatte salve, invece, dal D.P.R. n. 327 del 2001, art. 57, - nelle quali si sia in presenza di un'"espropriazione finalizzata all'edilizia residenziale pubblica la cui dichiarazione di pubblica utilità sia intervenuta anteriormente al 30 giugno 2003".

1.2. L'opzione interpretativa seguita dal giudice amministrativo avrebbe finito, peraltro, con l'invadere le attribuzioni proprie del legislatore, "al quale soltanto compete il potere di abrogare, ove lo ritenga, una disposizione di legge, disciplinando eventualmente in maniera diversa la materia attraverso una nuova produzione normativa", venendo a tradursi sostanzialmente in una, non consentita, abrogazione della L. n. 458 del 1988, art. 3, comma 1, nonché della norma transitoria di cui al D.P.R. n. 327 del 2001, art. 57. La tutela assicurata, in tal modo, al diritto di proprietà del privato, assoggettato alla procedura ablativa divenuta illegittima, si tradurrebbe, peraltro, - attraverso il superamento, in via ermeneutica, del divieto, sancito dalla succitata norma del D.Lgs. n. 458 del 1988, art. 3, di retrocessione dei suoli da destinare alla costruzione di alloggi popolari - in un vulnus del diritto di abitazione dei cittadini meno abbienti, che trova una garanzia, oltre che in diverse disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 14, 29, 31, 32, 42, 47 Cost.), anche nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (art. 25).

1.3. Ne conseguirebbe, ad avviso degli esponenti, che il procedimento ermeneutico seguito dal Consiglio di Stato, con l'effetto sostanzialmente abrogante della L. n. 458 del 1988, art. 3 e

del D.P.R. n. 327 del 2001, artt. 57 e 58, che ne è conseguito, non sarebbe legittimato neppure dall'esigenza di adeguare la normativa nazionale a quella Europea, non potendo le norme interne con essa confliggenti essere direttamente disapplicate dal giudice nazionale, ma dovendo essere le stesse sottoposte nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via ermeneutica - al vaglio di legittimità della Corte Costituzionale, le cui attribuzioni sarebbero state, quindi, del pari invase dall'opzione interpretativa prescelta dal giudice amministrativo nel caso di specie.

2. Il motivo è inammissibile.

2.1. Va - per vero - osservato, al riguardo, che, in tema di sindacato della Corte di Cassazione sulle decisioni giurisdizionali del giudice amministrativo o contabile, l'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete. L'ipotesi non ricorre, invece, quando il giudice speciale si sia attenuto al compito interpretativo che gli è proprio, ricercando la "voluntas legis" applicabile nel caso concreto, anche se questa abbia desunto non dal tenore letterale delle singole disposizioni, ma dalla ratio che il loro coordinamento sistematico disvela. Tale operazione ermeneutica può, infatti, dare luogo, tutt'al più, ad un "error in iudicando", non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale (cfr. Cass. Sez. U., 11/09/2019, n. 22711; Cass. Sez. U., 12/12/2012, n. 22784). In tale prospettiva, si è, ad esempio, affermato che è inammissibile il ricorso in cassazione per eccesso di potere giurisdizionale avverso la sentenza con cui il Consiglio di Stato abbia disapplicato una norma di legge interna per contrasto con una norma unionale contenuta in una direttiva Europea non immediatamente esecutiva, giacchè con esso si deduce, in sostanza, un "error in iudicando", asseritamente consistente nell'erronea interpretazione della portata della direttiva Europea nell'ordinamento nazionale, e dunque un errore nell'attività ermeneutica che costituisce il proprium della funzione giurisdizionale (Cass. Sez. U., 05/12/2019, n. 31758).

2.2. Nel caso concreto, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la disposizione di cui alla L. n. 458 del 1988, art. 3, - ancorchè in astratto applicabile al caso di specie, attesa la previsione del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 57, che esclude dall'abrogazione del predetto la L. n. 458 del 1988, art. 3, i progetti di edilizia residenziale per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto succitato, sia già intervenuta, come nella specie, la dichiarazione di pubblica utilità darebbe luogo, se letteralmente interpretata, alla "reintroduzione di una fattispecie di espropriazione larvata o indiretta, conseguente al mero fatto dell'irreversibile trasformazione dell'area a seguito del compimento dell'opera pubblica", in contrasto con l'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione EDU. Siffatta interpretazione letterale consentirebbe, in altri termini, di mantenere in vita nell'ordinamento

un'"ultima residuale ipotesi di occupazione appropriativa", in contrasto con la previsione Europea succitata, ma anche con l'art. 42 Cost., nonché con "gli approdi raggiunti dalle Corti interne alla luce dei fondamentali pronunciamenti della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo". Ed in tal senso, il giudice a quo ha menzionato la decisione di queste Sezioni Unite, nella parte in cui ha ritenuto che la disposizione di cui alla L. n. 458 del 1988, art. 3, rappresenti "il punto di emersione al livello normativo del fenomeno dell'occupazione acquisitiva, del quale il legislatore avrebbe preso atto, estendendone il campo di applicazione" (Cass. Sez. U., 19/01/2015, n. 735).

2.3. Il Consiglio di Stato ha, di conseguenza, escluso la necessità di rimettere la questione controversa all'esame della Consulta, considerata l'interpretazione della norma in questione data "alla luce dei principi Europei, costituzionali e giurisprudenziali delle Corti interne", che escludono qualsiasi rilevanza di una questione di legittimità costituzionale della L. n. 458 del 1988, art. 3.

2.4. Orbene, com'è evidente, nel caso di specie il Consiglio di Stato, men che invadere le attribuzioni del legislatore dando vita ad un'autonoma attività di produzione normativa, ha, per converso, ricercato la "voluntas legis" applicabile nel caso concreto, pur non desumendola dal tenore letterale della disposizione esaminata, bensì dal coordinamento sistematico della stessa con i principi di rango superiore (costituzionale ed Europeo) e con gli arresti giurisprudenziali di questa Corte di legittimità. Siffatta attività ermeneutica potrebbe, in ipotesi, dare luogo ad un "error in iudicando", ma non certo alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale.

3. Per tutte le ragioni esposte, pertanto, il ricorso va dichiarato inammissibile, senza alcuna statuizione sulle spese, attesa la mancata costituzione degli intimati nel presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a Sezioni Unite, dichiara inammissibile il ricorso. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

Conclusionione

Così deciso in Roma, il 13 ottobre 2020.

Depositato in Cancelleria il 28 dicembre 2020