

GIURISDIZIONE: Richiesta di attestazione relativa all’inserimento dell'azienda in una zona comunale degradata - Atto prospettato come dovuto - Diniego del comune - Conseguenze - Mancato ottenimento di agevolazioni regionali - Azione risarcitoria nei confronti del Comune - Giurisdizione del giudice ordinario - Sussistenza – Fondamento.

Cass. civ., Sez. Unite, 16 aprile 2021, n. 10105

- in *Studium iuris*, 12, 2021, pag. 1529

“[...] il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo ritenuto illegittimo può essere esercitato soltanto nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l'atto illegittimo venga in rilievo come mero antecedente logico del fondamento del diritto azionato (S.U. 2244 del 2015). Nella specie si è verificata l'ipotesi radicalmente contraria dal momento che nella controversia la autorità pubblica che ha emesso il decreto disapplicato è parte e su di esso si fonda il diritto azionato. Peraltro la disapplicazione dell'atto amministrativo è l'esercizio di un potere interno alla giurisdizione ordinaria. La censura relativa all'illegittimo esercizio di tale potere non involge una questione di giurisdizione ma un error in procedendo [...] della Corte d'appello, peraltro pienamente sussistente.

Deve rilevarsi, comunque, che, come esattamente rilevato nel primo motivo di ricorso, il decreto di esproprio è valido ed efficace alla luce dei principi stabiliti nella pronuncia n. 19469 del 2019, cui il Collegio presta adesione, così massimati: "Qualora il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità di un'opera sia stato prorogato tempestivamente dall'autorità espropriante prima della scadenza, anche ripetutamente, la dichiarazione resta efficace e il decreto di esproprio è quindi valido, se emesso prima dell'ultima scadenza; ne consegue che, non essendo configurabile alcuna carenza del potere amministrativo (nè in astratto, nè in concreto), è legittima l'attività manipolativa del bene del privato compiuta nel complessivo periodo di efficacia della dichiarazione". La sequenza espressa nella massima è perfettamente coerente con la fattispecie dedotta nel presente giudizio. E' sufficiente che il decreto di esproprio sia formalmente successivo e temporalmente rientrante nel termine di scadenza di un provvedimento di proroga emesso dall'autorità amministrativa. La dedotta illegittimità del provvedimento di proroga costituisce, ove accertata dal giudice competente, cattivo esercizio del potere amministrativo così collocandosi fuori della giurisdizione del giudice ordinario [...]"

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. La Corte d'Appello di Potenza, nel giudizio in unico grado, volto a determinare la giusta indennità di espropriazione e di occupazione in relazione a fondi di proprietà di A.R. e P. e C.C. e N. ed a condannare l'ente espropriante, ANAS, al pagamento di quanto dovuto, ha rigettato la domanda proposta dai soggetti destinatari del procedimento ablatorio, rilevando che il decreto di esproprio doveva ritenersi inutiliter datum perchè intervenuto dopo la cessazione dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, determinata dall'illegittimità dell'ultima proroga disposta dall'espropriante.

1.1. A sostegno della reiezione ha evidenziato che: il progetto esecutivo dei lavori S.S. (OMISSIS) è stato approvato dall'ANAS con Delib. 17 aprile 2003, n. 39, con contestuale dichiarazione di pubblica utilità; nella medesima Delib. sono stati indicati i termini per il completamento dei lavori (1080 giorni a decorrere dalla data della Delib.) e per l'emissione del decreto di esproprio (1800 giorni). Quest'ultimo termine è venuto a scadenza il 22 marzo 2008. Esso, tuttavia, è stato prorogato più volte: una prima volta di 300 giorni mediante provvedimento del Presidente Anas del 6/2/2008 con scadenza 15 gennaio 2009; una seconda con provvedimento del 10/12/2008 con scadenza il 22/9/2009; un'ultima volta con provvedimento del 17/9/2009 e con scadenza il 10/4/2010. Il decreto di esproprio è stato emesso il data 11 gennaio 2010. In conclusione il conteggio complessivo dei giorni di proroga è di 750. Il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 13, dispone che, ove nel provvedimento che contiene la dichiarazione di pubblica utilità, non sia stabilito il termine per l'emissione del decreto di esproprio questo deve essere adottato nel termine di 5 anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità. L'autorità può tuttavia disporre la proroga per casi di forza maggiore o per altre giustificate ragioni. La proroga può essere disposta anche d'ufficio, prima della scadenza del termine e per un periodo di tempo che non supera i due anni.

Nella specie l'Anas, secondo la corte territoriale, ha superato questo limite temporale dal momento che l'ultimo provvedimento di proroga del 17 settembre 2009 (per una durata di 200 giorni) è stato disposto in violazione di legge. Ne consegue che, partendo dall'ultimo provvedimento di proroga efficace (quello del 10 settembre 2008 con scadenza al 22 settembre 2009) il decreto di esproprio emesso il giorno 11/10/2010 risulta inutiliter dato perchè successivo all'ultima scadenza efficace della dichiarazione di pubblica utilità oltre che successivamente alla perenzione del termine finale per l'ultimazione dell'opera (certificato ultimazione lavori 22 dicembre 2009).

1.2 Nella fattispecie, secondo la Corte d'Appello, si verte nell'ipotesi dell'occupazione acquisitiva con conseguente rigetto della domanda.

2. Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso principale Anas, accompagnato da memoria; hanno proposto controricorso con ricorso incidentale le parti private.

3. Nel primo motivo viene dedotta la violazione dei criteri di riparto di giurisdizione nonché l'illegittimità della disapplicazione del decreto di esproprio. Rileva la parte ricorrente che la disapplicazione del decreto d'esproprio deriva dalla dichiarata inefficacia dell'ultima proroga della dichiarazione di pubblica utilità. Tale provvedimento, tuttavia, in quanto non emesso in carenza di potere ma, secondo la stessa valutazione del giudicante, con cattivo esercizio del potere, pone il privato in una situazione giuridica soggettiva d'interesse legittimo, e priva il giudice ordinario del potere di disporre l'annullamento.

La Corte d'Appello nell'accertare officiosamente l'inefficacia del provvedimento presupposto all'esproprio ha esorbitato dalla propria giurisdizione. La qualificazione giuridica in termini d'interesse legittimo è confermata al riguardo dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

2. Nel secondo motivo viene dedotta la violazione del D.P.R. n. 327 del 2001, art. 13 e censurata la valutazione d'inefficacia del provvedimento di proroga finale, da ritenersi invece legittimo, alla luce proprio della corretta interpretazione del citato art. 13, comma 5. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la prescrizione dei due anni contenuta nella norma sia applicabile soltanto in caso d'inerzia della P.A. e non nei casi di forza maggiore o "altre comprovate ragioni" sopravvenute. Quando la dilazione sia giustificata da idonea motivazione si sottrae al termine predeterminato ex lege. Quest'ultimo è un termine ritenuto fisiologicamente sufficiente ma può essere superato quando vi sia una congrua motivazione (Cds. n. 3618 del 2016). Peraltro il decreto di esproprio è stato dichiarato legittimo da sentenza del Tar Basilicata (sent. n. 136 del 2014) confermata dal Consiglio di Stato (sent. 5802 del 2014) (doc. 28 e 29).

2.1 Anche l'altro profilo d'illegittimità del decreto di esproprio per essere stato emesso successivamente al completamento dei lavori è infondato. Il D.P.R. n. 327 del 2001, art. 13, comma 3, prevede la facoltà dell'espropriante di stabilire il solo termine entro il quale il decreto di esproprio deve essere emanato (valendo in mancanza il termine di 5 anni) mentre al comma 6 l'inefficacia del decreto è collegata soltanto al decorso del termine per la sua emanazione che nella specie è stato rispettato. Il Tar Basilicata ha affrontato questa censura stabilendo la validità ed efficacia del decreto di esproprio anche se intervenuto quando il decreto di occupazione d'urgenza era scaduto e l'opera era stata eseguita, dal momento che la sua finalità era solo quella di determinare l'effetto traslativo della proprietà.

3. I motivi del ricorso principale possono essere affrontati congiuntamente perchè logicamente connessi e sono da accogliere nei limiti di cui in motivazione.

3.1. Il Collegio rileva in primo luogo che la Corte d'Appello di Potenza non poteva procedere alla disapplicazione del decreto di esproprio che costituiva il fondamento dell'esercizio dell'azione

rivolta alla determinazione e liquidazione dell'indennità dovuta in conseguenza dell'esercizio del potere ablativo. La giurisprudenza delle Sezioni Unite ha reiteratamente evidenziato che il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo ritenuto illegittimo può essere esercitato soltanto nei giudizi tra privati e nei soli casi in cui l'atto illegittimo venga in rilievo come mero antecedente logico del fondamento del diritto azionato (S.U. 2244 del 2015). Nella specie si è verificata l'ipotesi radicalmente contraria dal momento che nella controversia la autorità pubblica che ha emesso il decreto disapplicato è parte e su di esso si fonda il diritto azionato. Peraltro la disapplicazione dell'atto amministrativo è l'esercizio di un potere interno alla giurisdizione ordinaria. La censura relativa all'illegittimo esercizio di tale potere non involge una questione di giurisdizione ma un error in procedendo (S.U. 23536 del 2019) della Corte d'appello, peraltro pienamente sussistente.

4. Deve rilevarsi, comunque, che, come esattamente rilevato nel primo motivo di ricorso, il decreto di esproprio è valido ed efficace alla luce dei principi stabiliti nella pronuncia n. 19469 del 2019, cui il Collegio presta adesione, così massimati: "Qualora il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità di un'opera sia stato prorogato tempestivamente dall'autorità espropriante prima della scadenza, anche ripetutamente, la dichiarazione resta efficace e il decreto di esproprio è quindi valido, se emesso prima dell'ultima scadenza; ne consegue che, non essendo configurabile alcuna carenza del potere amministrativo (né in astratto, né in concreto), è legittima l'attività manipolativa del bene del privato compiuta nel complessivo periodo di efficacia della dichiarazione". La sequenza espressa nella massima è perfettamente coerente con la fattispecie dedotta nel presente giudizio. E' sufficiente che il decreto di esproprio sia formalmente successivo e temporalmente rientrante nel termine di scadenza di un provvedimento di proroga emesso dall'autorità amministrativa. La dedotta illegittimità del provvedimento di proroga costituisce, ove accertata dal giudice competente, cattivo esercizio del potere amministrativo così collocandosi fuori della giurisdizione del giudice ordinario. Peraltro tale ultima precisazione viene svolta esclusivamente per confermare la correttezza della tesi esposta nel motivo, ancorché non qualificabile come censura realmente incidente sulla definizione della giurisdizione, essendo stato già illustrato come il potere di disapplicazione sia esclusivamente interno alla giurisdizione del giudice ordinario e come sia stato del tutto illegittimamente esercitato.

4. Quanto all'intervenuto giudicato di legittimità del decreto di esproprio, per le ragioni già illustrate a sostegno dell'accoglimento dei due motivi di ricorso principale, il rilievo è del tutto assorbito.

Il motivo di ricorso incidentale relativo alla statuizione relative alle spese processuali è assorbito dall'accoglimento del ricorso principale.

P.Q.M.

Accoglie i due motivi di ricorso principale, assorbito l'unico motivo di ricorso incidentale.
Cassa il provvedimento impugnato e rinvia alla Corte di Appello di Potenza in diversa
composizione.

Conclusion

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 12 gennaio 2021.

Depositato in Cancelleria il 12 aprile 2021