

**GIURISDIZIONE: Dichiarazione di pubblica utilità - Controversie - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Affievolimento del diritto di proprietà - Irrilevanza - Conseguenze.**

**Cass. civ., Sez. Unite, 5 settembre 2022, n. 26033**

- in *Guida al diritto*, 48, 2022, pag. 84.

*“[...] la giurisdizione esclusiva non trova giustificazione nell'idoneità della dichiarazione di pubblica utilità a determinare l'affievolimento del diritto di proprietà, e quindi nella configurabilità della posizione giuridica del proprietario come interesse legittimo, ma nella riconducibilità della fattispecie alla materia (urbanistico-edilizia) in sè considerata, come definita dal citato art. 7; sicchè, in altre parole, spettano alla cognizione del giudice amministrativo tutte le controversie aventi a oggetto comportamenti riconducibili, anche mediata mente, all'esercizio di un pubblico potere da parte della pubblica amministrazione, con estensione alle ipotesi in cui l'esercizio di quel potere si è manifestato con l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, a prescindere dal fatto che poi l'apprensione o l'irreversibile trasformazione del fondo abbiano avuto luogo in mancanza di titolo o in virtù di un titolo a sua volta nullo o caducato [...]”.*

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Primo Presidente f.f. -

Dott. MANNA Antonio - Presidente di Sez. -

Dott. NAPOLITANO Lucio - Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. COSENTINO Antonello - Consigliere -

Dott. PAGETTA Antonella - Consigliere -

Dott. TERRUSI Francesco - rel. Consigliere -

Dott. LAMORGESE Antonio Pietro - Consigliere -

Dott. MAROTTA Caterina - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 31929/2021 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal TRIBUNALE DI LOCRI, con ordinanza emessa il 26/11/2020 (r.g. n. 1736/2019) nella causa tra:

A.B.;

- ricorrente non costituito in questa fase -

contro

COMUNE DI MAMMOLA, L.A.;

- resistenti non costituiti in questa fase -

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 12/07/2022 dal Consigliere Dott. FRANCESCO TERRUSI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. ALDO CENICCOLA, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte dichiarino la giurisdizione del giudice amministrativo.

### **Svolgimento del processo**

che:

A.B. ha chiesto al Tar per la Calabria, sez. di Reggio Calabria, l'annullamento o comunque la declaratoria di nullità di tutti gli atti del procedimento espropriativo culminato nell'"esproprio sostanziale" di un fondo sito in agro di (OMISSIS), in comproprietà indivisa tra lui e gli eredi del fratello A.S.;

tale "esproprio sostanziale" era stato disposto dal sindaco del Comune di Mammola con decreto del 28-4-2011, sulla base di una deliberazione della giunta comunale del 35-1993 con cui era stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera concernente la realizzazione di un parco naturale e di un rifugio montano, e di un successivo decreto d'occupazione d'urgenza (in data 14-9-1993) e annesso verbale di occupazione e immissione in possesso, senza che tuttavia nessuno di codesti atti fosse mai stato notificato ai comproprietari;

il ricorrente ha sostenuto che la deliberazione della giunta, con cui nel lontano 1993 era stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera, fosse da considerare giuridicamente inesistente per mancanza di quorum strutturale dell'organismo collegiale deliberante, come in allora individuato dall'art. 21 dello statuto comunale vigente;

dopodichè, eccepita la nullità o l'annullabilità di tutti gli atti del procedimento, ha chiesto la restituzione del terreno, previa rimessione in pristino, e il risarcimento dei danni;

l'adito Tar ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario;

ha osservato che la stessa prospettazione offerta dalla parte ricorrente induceva a qualificare la domanda come rivolta a sindacare un comportamento illecito della p.a., senza esercizio di potere autoritativo; e questo perchè a fondamento del gravame era stata espressamente affermata la lesione del diritto di proprietà concretizzatasi al di fuori di ogni procedimento ablativo, a causa della dedotta nullità e/o inesistenza (per mancanza del quorum strutturale dell'organo deliberante) della

dichiarazione di pubblica utilità dell'opera approvata dalla giunta comunale con atto del 3-5-1993, oltre che la nullità del decreto di esproprio per difetto assoluto di attribuzione in quanto adottato al di fuori di ogni schema procedimentale tipico attraverso il quale riconoscere la spendita di potere pubblico;

il Tribunale di Locri, dinanzi al quale la causa è stata riassunta, ha chiesto d'ufficio il regolamento di giurisdizione, rilevando, di contro, che la presenza della Delibera di giunta, per quanto denunciata di nullità o inesistenza giuridica per difetto di quorum strutturale, era da considerare idonea a costituire la cornice per il dispiegarsi della giurisdizione amministrativa, altra essendo l'invalidità della dichiarazione di pubblica utilità, in qualunque modo dedotta, o del decreto di esproprio, altra la mancanza;

le parti non hanno svolto difese in questa sede.

### **Motivi della decisione**

che:

la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo;

come esattamente osservato dal tribunale rimettente, ove l'espropriazione finalizzata a realizzare un'opera pubblica sia collegata a una dichiarazione di pubblica utilità, ogni censura a essa espropriazione riferita implica un vaglio di legittimità in ordine all'esercizio del pubblico potere in materia urbanistica;

non rileva, per escludere la giurisdizione amministrativa, che il ricorrente a monte dell'esproprio abbia affermato la nullità o l'inesistenza giuridica del provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera;

ove anche ciò sia, il riflesso di ogni ipotetico vizio sulla nullità del provvedimento di esproprio implica che si sia pur sempre dinanzi a una procedura non usurpativa (come affermato dal Tar) ma semplicemente illegittima;

e difatti le controversie risarcitorie, promosse in epoca successiva al 10 agosto 2000, relative alle occupazioni illegittime preordinate all'espropriazione e realizzate in presenza di un concreto esercizio del potere, riconoscibile come tale in base al procedimento svolto e alle forme adottate, anche se l'ingerenza nella proprietà privata sia poi avvenuta senza alcun titolo o nonostante il venir meno di detto titolo, sono attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia urbanistico-edilizia ai sensi della L. n. 205 del 2000, art. 7, giacchè l'apprensione, l'utilizzazione e l'irreversibile trasformazione del bene in proprietà privata da parte della pubblica amministrazione sono riconducibili a un concreto esercizio del potere autoritativo che si manifesta con l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, senza che assuma rilevanza il fatto che

quest'ultima perda successivamente efficace o venga annullata (v. per tutte Cass. Sez. U n. 23102-19);

occorre precisare che tale principio viene in questione in base alla natura sostanziale della situazione dedotta in lite, al di là della formula (nullità o inesistenza) impiegata dalla parte;

questa Corte ha ripetutamente affermato, dopo le note sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2004 e 191 del 2006, che la giurisdizione esclusiva non trova giustificazione nell'idoneità della dichiarazione di pubblica utilità a determinare l'affievolimento del diritto di proprietà, e quindi nella configurabilità della posizione giuridica del proprietario come interesse legittimo, ma nella riconducibilità della fattispecie alla materia (urbanistico-edilizia) in sé considerata, come definita dal citato art. 7;

sicché, in altre parole, spettano alla cognizione del giudice amministrativo tutte le controversie aventi a oggetto comportamenti riconducibili, anche mediata mente, all'esercizio di un pubblico potere da parte della pubblica amministrazione, con estensione alle ipotesi in cui l'esercizio di quel potere si è manifestato con l'adozione della dichiarazione di pubblica utilità, a prescindere dal fatto che poi l'apprensione o l'irreversibile trasformazione del fondo abbiano avuto luogo in mancanza di titolo o in virtù di un titolo a sua volta nullo o caducato (cfr. Cass. Sez. U. n. 12178-14; Cass. Sez. U. n. 8349-13 e molte altre).

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

La Corte, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo.

#### **Conclusione**

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 12 luglio 2022.

Depositato in Cancelleria il 5 settembre 2022