

**GIURISDIZIONE: Danno – Domanda proposta nei confronti della P.A. per affidamento su un provvedimento illegittimo – Giurisdizione ordinaria – Sussiste.**

**Cass. civ., Sez. I, 6 marzo 2023, n. 6649**

in *Guida al Diritto*, 17, 2023, pag. 58

*“[...] gli attori non hanno chiesto in giudizio, nei confronti del Comune [...], l'accertamento della illegittimità di provvedimenti amministrativi (non impugnati) e non hanno, quindi, contestato alla P.A. l'esercizio illegittimo di un pubblico potere nei loro confronti. Ed infatti, nell'atto di citazione introduttivo del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario [...], essi hanno criticato il comportamento negligente dello stesso Comune per avere omesso di dare seguito al procedimento di esproprio, a seguito del quale il Comune aveva liquidato e comunicato l'indennità di esproprio, accettata dai proprietari, senza dare ulteriore corso al procedimento mediante la stipula della cessione volontaria o l'emissione del decreto di esproprio, benché i proprietari, confidando nella correttezza e conformità a buona fede del comportamento dell'amministrazione [...], avessero dato attuazione alla programmata espropriazione, sostenendo le spese per il trasferimento dell'attività florovivaistica in altro luogo. L'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario è una conclusione coerente con il consolidato orientamento secondo il quale la domanda risarcitoria proposta nei confronti della P.A. per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo illegittimo rientra nella giurisdizione ordinaria, non trattandosi di una lesione dell'interesse legittimo pretensivo del danneggiato, ma di una lesione della sua integrità patrimoniale ex art. 2043 c.c., rispetto alla quale l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sè, ma per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole, deducendo il privato di avere sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'emissione del provvedimento [...]”.*

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. BISOGNI Giacinto - Presidente -

Dott. MELONI Marina - Consigliere -

Dott. LAMORGESE Antonio - rel. Consigliere -

Dott. CONTI Roberto Giovanni - Consigliere -

Dott. CASADONTE Annamaria - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 14919/2017 R.G. proposto da:

COMUNE DI CAMPO NELL'ELBA, elettivamente domiciliato in ROMA VIA SAVOIA 72, presso lo studio dell'avvocato STUDIO LEGALE CASO CIAGLIA, rappresentato e difeso dall'avvocato GRASSI RENZO ((Omissis));

- ricorrente -

contro

A.A., B.B., ANFRA DI C.C. & C SNC, elettivamente domiciliato in ROMA VIA VITO SINISI, 71, presso lo studio dell'avvocato CIANTI AMERIGO ((Omissis)) rappresentato e difeso dall'avvocato GOLINI PAOLO ((Omissis));

- controricorrenti -

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO FIRENZE n. 2050/2016 depositata il 07/12/2016.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 10/02/2023 dal Consigliere ANTONIO PIETRO LAMORGESE.

### **Svolgimento del processo**

A.A., B.B. e ANFRA DI C.C. & C. s.n.c. proponevano appello avverso sentenza del Tribunale di Livorno declinatoria della giurisdizione, sulla loro domanda di condanna del Comune di Campo nell'Elba al risarcimento dei danni correlati al trasferimento dell'attività svolta su terreni di loro proprietà, ricompresi in un p.e.e.p., costituenti oggetto di procedura espropriativa non sfociata nella cessione volontaria, nonostante l'accettazione delle indennità liquidate dall'amministrazione per l'espropriazione e il danno derivante dal trasferimento dell'attività florovivaistica ivi svolta.

L'adita Corte d'appello di Firenze, con sentenza del 16 giugno 2012, dichiarava la giurisdizione del giudice ordinario e rimetteva la causa al tribunale.

Avverso tale pronuncia il Comune di Campo nell'Elba ha proposto ricorso per cassazione, resistito dagli attori originari. Le parti hanno depositato memorie.

### **Motivi della decisione**

Con un unico motivo il Comune ricorrente imputa alla sentenza gravata violazione e falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. g), c.p.a. e del t.u. n. 327 del 2001, art. 53 per avere errato a individuare nella cessione volontaria prevista dalla L. n. 865 del 1971, art. 12 un'ipotesi speciale di accordo privatistico con la pubblica amministrazione, senza tuttavia considerare che il Comune di Campo nell'Elba aveva agito nell'ambito di un procedimento amministrativo di natura ablativa, in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità e, quindi, di un concreto e riconoscibile atto di esercizio del potere, con conseguente sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

Il ricorso pone una questione di giurisdizione scrutinabile dalla sezione ordinaria (cfr. Cass. SU n. 1599 del 2022), essendosi le Sezioni Unite già pronunciate in fattispecie assimilabile a quella in esame che

concerne la pretesa risarcitoria avanzata da un privato che, facendo affidamento sulla legittimità di atti e provvedimenti amministrativi, sostenga spese e subisca pregiudizi vanificati in conseguenza della pur legittima scelta della p.a. di non dare seguito a quei provvedimenti per diverse valutazioni dell'interesse pubblico.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice, la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, non già alla prospettazione compiuta dalle parti, bensì al "petitum sostanziale", il quale deve essere identificato, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto in funzione della "causa petendi", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuarsi con riguardo ai fatti allegati.

Nella specie, gli attori non hanno chiesto in giudizio, nei confronti del Comune di Campo nell'Elba, l'accertamento della illegittimità di provvedimenti amministrativi (non impugnati) e non hanno, quindi, contestato alla P.A. l'esercizio illegittimo di un pubblico potere nei loro confronti. Ed infatti, nell'atto di citazione introduttivo del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario di Livorno, essi hanno criticato il comportamento negligente dello stesso Comune per avere omesso di dare seguito al procedimento di esproprio, a seguito del quale il Comune aveva liquidato e comunicato l'indennità di esproprio, accettata dai proprietari, senza dare ulteriore corso al procedimento mediante la stipula della cessione volontaria o l'emissione del decreto di esproprio, benchè i proprietari, confidando nella correttezza e conformità a buona fede del comportamento dell'amministrazione (cfr. Cass. SU n. 12428 del 2021, n. 13595 del 2022), avessero dato attuazione alla programmata espropriazione, sostenendo le spese per il trasferimento dell'attività florovivaistica in altro luogo.

L'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario è una conclusione coerente con il consolidato orientamento secondo il quale la domanda risarcitoria proposta nei confronti della P.A. per i danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento ampliativo illegittimo rientra nella giurisdizione ordinaria, non trattandosi di una lesione dell'interesse legittimo pretensivo del danneggiato, ma di una lesione della sua integrità patrimoniale ex art. 2043 c.c., rispetto alla quale l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sè, ma per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole, deducendo il privato di avere sopportato perdite e/o mancati guadagni a causa dell'emissione del provvedimento (cfr. Cass. SU 17586 del 2015, nel solco di Cass. SU n. 6594, 6595, 6596 del 2011). Il provvedimento amministrativo non rileva in sè (quale elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria della cui illegittimità il giudice è chiamato a conoscere "principaliter") ma come mero fatto che ha dato causa all'evento dannoso subito dal patrimonio del privato, anche nelle materie di giurisdizione esclusiva (Cass. SU n. 14231 del 2020, n. 14324 del 2021, n. 7515 del 2022), per radicare la quale non è sufficiente la mera attinenza della controversia ad

una determinata materia - qual è, nella specie, quella dell'espropriazione per pubblica utilità (art. 133, lett. g, c.p.a., cui rinvia il t.u. n. 327 del 2001, art. 53, comma 1) - occorrendo pur sempre che la controversia abbia ad oggetto, in concreto, lo scrutinio di legittimità/illegittimità di provvedimenti amministrativi (cfr. Cass. SU n. 4614 del 2011, n. 18267 del 2019; cfr., in materia urbanistica ed edilizia, Cass. sez. III n. 9318 del 2019; sez. VI, n. 25843 del 2021).

La responsabilità della P.A. per il danno prodotto al privato in casi simili sorge da un rapporto tra soggetti (la pubblica amministrazione ed il privato che con questa sia entrato in relazione) inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale, secondo lo schema della responsabilità relazionale o da "contatto sociale qualificato", inteso come mero fatto idoneo a produrre obbligazioni ex art. 1173 c.c. (cfr. Cass. SU n. 8236 del 2020, n. 3514 del 2023).

In conclusione, il ricorso è rigettato, avendo la sentenza impugnata correttamente dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

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

La Corte rigetta il ricorso e condanna il ricorrente alle spese, liquidate in Euro 5200,00, di cui Euro 200,00 per esborsi.

Dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, nel testo introdotto dalla L. n. 228 del 2012, art. 1, comma 17, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello, ove dovuto, per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

#### **Conclusione**

Così deciso in Roma, il 10 febbraio 2023.

Depositato in Cancelleria il 6 marzo 2023