

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONI UNITE CIVILI**

**ORDINANZA**

sul ricorso 11541/2022 proposto da:

COMUNE DI PRAIA A MARE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in  
ROMA, ---, presso lo studio dell'avvocato ---, rappresentato e difeso dagli avvocati ---, ed ---;

- ricorrente -

contro

---, rappresentata e difesa dall'avvocato ---;

- controricorrente -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1809/2017 del Tribunale di  
Paola.

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 24/01/2023 dal Consigliere Dott.  
---;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Dott. ---, il quale chiede la Corte di  
Cassazione, in Camera di consiglio, in accoglimento del ricorso per regolamento di giurisdizione,  
afferma la giurisdizione del giudice amministrativo.

**Svolgimento del processo**

1. - Con atto di citazione dinanzi al Tribunale di Paola, notificato in data 23 novembre 2017, --- ha  
evocato in giudizio il Comune di Praia a Mare.

Ha dedotto di essere proprietaria di un fondo ubicato nel territorio del detto Comune e che negli  
anni 2000 e 2001 erano stati deliberati i progetti relativi ad alcuni lavori: l'approvazione aveva  
avuto dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza ai sensi della L. n. 1 del 1978, art.  
1, con conseguente previsione dell'espropriazione delle aree occorrenti per la realizzazione  
dell'intervento: tra gli immobili interessati alla procedura ablatoria anzidetta rientrava, poi, il fondo  
dell'attrice.

Il 10 luglio 2001 il Comune aveva provveduto a redigere lo stato di consistenza e provveduto  
all'immissione nel possesso del fondo.

Con decreto del 5 agosto 2002 era stata formulata offerta dell'indennità provvisoria di espropriazione, che l'attrice non aveva accettato.

Il decreto di esproprio sarebbe dovuto intervenire entro il 7 giugno 2006: il provvedimento non era stato però emanato, onde da quella data l'occupazione del fondo era divenuta illegittima.

--- ha quindi domandato:

- a) accertare l'illegittimità per mancata emanazione del prescritto decreto d'esproprio ovvero di provvedimento di acquisizione sanante D.P.R. n. 327 del 2001, *ex art. 42 bis*, della procedura ablativa e dell'occupazione del fondo di proprietà dell'attrice;
- b) accertare e dichiarare che il terreno era ancora illegittimamente occupato e detenuto dal Comune di Praia a Mare;
- c) condannare quest'ultimo al rilascio del fondo;
- d) condannare lo stesso Comune all'integrale risarcimento dei danni patiti in conseguenza della coattiva privazione dei propri fondi e allo stravolgimento dello stato dei luoghi posto in atto;
- e) condannare, in particolare, il convenuto *“al pagamento di tutte le somme spettanti alla parte attrice sia sotto il profilo dell'indennizzo relativo alla fase di occupazione legittima per il quinquennio decorrente dal 10 luglio 2001 (data di immissione in possesso in attuazione del decreto di occupazione di urgenza prot. n. 4803 del 7.6.2001) e sino a tutto il 9 luglio 2006 (data di cessazione del periodo di occupazione legittima): sia sotto il profilo dell'indennizzo dovuto per l'intero periodo di occupazione illegittima conseguente alla mancata adozione del decreto di espropriazione alla scadenza del quinquennio decorrente dalla data del decreto di occupazione di urgenza ovvero all'omesso ricorso alla procedura di acquisizione sanante D.P.R. n. 327 del 2001, ex art. 42 bis, e, dunque, per il mancato godimento commisurato all'ammontare degli interessi moratori calcolati anno per anno sul valore venale degli immobili, con rivalutazione a decorrere dal 10 luglio 2006 (giorno in cui l'occupazione è divenuta illegittima), sino al momento dell'effettiva restituzione del fondo; sia avendo riguardo al ristoro dei danni corrispondenti alle spese complessivamente occorrenti per il ripristino dello stato dei luoghi in conseguenza dello stravolgimento del fondo e la demolizione di tutto quanto ivi insistente ab origine”*.

**2. -** Il Comune di Praia a Mare si è costituito e ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

3. - Lo stesso Comune ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione e ha depositato memoria.

Resiste con controricorso ---.

Il Pubblico Ministero ha concluso instando per la declaratoria di giurisdizione del giudice amministrativo.

### **Motivi della decisione**

1. - Deduce, in sintesi, il Comune di Praia a Mare che la controversia introdotta avanti al Tribunale di Paola è devoluta al giudice amministrativo, posto che la pretesa azionata si raccorda a occupazioni attuate in presenza del concreto esercizio, da parte dell'Amministrazione, del potere ablatorio.

2. - L'esame delle domande dirette all'accertamento del mancato legittimo perfezionarsi del procedimento di esproprio, alla pronuncia sulla retrocessione del fondo e alla condanna al risarcimento dei danni lamentati dall'attrice per effetto del protrarsi dell'occupazione al di là del termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, oltre che in conseguenza delle trasformazioni poste in atto sul bene di sua proprietà, è devoluto alla cognizione del giudice amministrativo.

A norma dell'art. 133, lett. g), c.p.a. spettano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediatamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa”*.

La giurisdizione del giudice amministrativo sussiste, allora, quando il comportamento della P.A., cui si ascrive la lesione, sia la conseguenza diretta di un assetto di interessi conformato da un originario provvedimento ablativo, legittimo o illegittimo, ma comunque espressione di un potere amministrativo (in concreto) esistente cui la condotta successiva si ricollega in senso causale (cfr., SS.UU, 05 giugno 2018, n. 14434; in tal senso cfr. pure: SS.UU, 16 aprile 2018, n. 9334; SS.UU, 11 luglio 2017, n. 17110).

In particolare, sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie nelle quali si faccia questione, a fini risarcitori, di attività di occupazione e trasformazione di un bene conseguenti a una

dichiarazione di pubblica utilità, ancorché il procedimento nel cui ambito tali attività sono state espletate non sia sfociato in un tempestivo atto traslativo o sia caratterizzato da atti illegittimi (cfr., SS.UU, 29 gennaio 2018, n. 2145).

Vanno parimenti portate avanti al giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto la mancata retrocessione di un bene, acquisito mediante decreto di esproprio, nonostante la sopravvenuta decadenza della dichiarazione di pubblica utilità, atteso che tale domanda è ricollegabile, in parte, direttamente ad un provvedimento amministrativo, venendo in rilievo il concreto esercizio di un potere ablatorio culminato nel decreto di espropriazione, e, per il resto, ad un comportamento della P.A. ad esso collegato, consistito nell'omessa retrocessione del bene malgrado il verificarsi della suddetta decadenza (cfr., SS.UU, 18 gennaio 2017, n. 1092; in tema pure, SS.UU, 19 novembre 2021, n. 32688).

Ben si comprende come le richiamate domande proposte dall'odierna controricorrente, che si correlano al provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità divenuto inefficace, rientrino nella giurisdizione del giudice amministrativo.

**3. -** Quanto alla domanda avente ad oggetto l'indennizzo, essa, in base al dettato del citato art. 133, lett. g), rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

Quel che rileva, in proposito, è la manifestata volontà dell'attrice di conseguire non già il ristoro del pregiudizio patrimoniale sofferto in conseguenza di un torto civile, ma l'indennità prevista per la privazione temporanea della disponibilità del fondo: privazione che non si assume essere illecita, non deducendosi che il provvedimento di occupazione fosse *contra ius*.

Non vi è del resto motivo di escludere la detta giurisdizione in ragione della sopravvenuta perdita di vigore della dichiarazione di pubblica utilità.

Questa Corte ha avuto infatti modo di rilevare che, operando l'inefficacia della dichiarazione di pubblica utilità *ex nunc*, non si verifica alcun travolgimento *ex post* delle attività legittimamente compiute dalla P.A. sulla base del decreto di occupazione e in pendenza del termine di efficacia della dichiarazione stessa: con la conseguenza che al privato è dovuta l'indennità di occupazione legittima a far data dall'immissione in possesso nel bene fino alla perdita di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, che determina in ogni caso la sopravvenuta carenza di potere ablatorio della P.A. (Cass., 19 giugno 2019, n. 16509).

Del resto, le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità di

occupazione legittima dovute in conseguenza di atti ablativi appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, a nulla rilevando che la relativa domanda sia stata proposta dall'attore unitamente a quella, devoluta invece alla giurisdizione del giudice amministrativo, di risarcimento del danno da perdita del bene, stante la vigenza, nell'ordinamento processuale, del principio generale di inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione (cfr., SS.UU, 20 giugno 2022, n. 19877; Cass., 22 marzo 2017, n. 7303).

**4. -** Va quindi dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo alle domande di accertamento dell'illegittimità della procedura ablativa, di risarcimento del danno e di rilascio del fondo, mentre spetta al giudice ordinario la giurisdizione quanto alla domanda di indennizzo per il periodo di occupazione legittima.

**5. -** In ragione dell'accoglimento solo parziale del regolamento preventivo di giurisdizione, le spese di giudizio possono compensarsi per l'intero.

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

La Corte dichiara:

- la giurisdizione del giudice amministrativo con riguardo alle domande di accertamento dell'illegittimità della procedura ablativa con protratta occupazione del fondo, di risarcimento del danno e di rilascio del fondo stesso;
- la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento alla domanda di indennizzo; compensa integralmente le spese processuali.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 24 gennaio 2023.  
Depositato in Cancelleria il 01 marzo 2023.