

*“...indubbiamente spetta al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie risarcitorie afferenti il danno cagionato dalla occupazione realizzata in base a dichiarazione di pubblica utilità annullata...”* .

Le Sezioni Unite si trovano, *iterum*, dinnanzi alla *vexata quaestio* inerente il giudice competente a decidere l'azione risarcitoria proposta dai proprietari interessati a seguito dell'annullamento, in sede giurisdizionale, della dichiarazione di pubblica utilità.

Preliminarmente, i Giudici affermano che la fattispecie *de qua*, qualificabile come "*occupazione usurpativa*", a lungo si è ritenuto rientrasse - sia che fosse invocata la tutela restitutoria, sia che, all'esito di una abdicazione implicita al diritto dominicale, si optasse per il risarcimento del danno - nella giurisdizione del giudice ordinario (Cass. 16.11.2004, n. 21637; 10 luglio 2006, n. 15615; 17.1.2005, n. 730).

Tuttavia, le nuove norme in tema di giustizia amministrativa, dettate dall'esigenza di concentrare la tutela davanti a un unico giudice, hanno abolito la riserva di giurisdizione sui diritti consequenziali a favore dell' A.G.O., stabilendo che il potere cognitivo del giudice amministrativo si estenda al risarcimento, non solo nelle materie di giurisdizione esclusiva, ma anche nell'ambito della giurisdizione di legittimità ([D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80](#), art. 35, comma 4, come modificato dalla L. 11 luglio 2000, n. 205, art. 7, che ha sostituito il primo periodo della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 7, comma 3).

La configurazione del risarcimento come strumento di tutela ulteriore, unitamente a ragioni di economia processuale ed a quelle afferenti la ragionevole durata del processo, hanno determinato la scelta della concentrazione, davanti a un unico giudice, delle pronunce sui diritti consequenziali all'annullamento.

*Tale scelta appare chiara e ragionevole non solo per le ipotesi in cui il riscontro di un collegamento con l'esercizio del potere farebbe ascrivere la controversia risarcitoria, comunque, al giudice amministrativo (ed è il caso della occupazione appropriativa, preceduta da valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità), ma anche nel caso in cui l'annullamento ex tunc della dichiarazione di pubblica utilità abbia l'astratta idoneità a ripristinare la situazione di diritto soggettivo (si da determinare l'appropriazione definitiva come occupazione usurpativa).*

Sicchè, anche nella ipotesi di dichiarazione di p.u. annullata in s.g. ed in sintonia con la *ratio* della concentrazione, la tutela risarcitoria nei confronti della P.A. deve essere chiesta al giudice amministrativo: ***e ciò deve essere fatto a completamento della tutela demolitoria, tanto contestualmente, quanto dopo l'annullamento dell'atto amministrativo, quanto ancora anche in via autonoma e prescindendo dall'annullamento dell'atto - rectius abbandonando la tesi della pregiudiziale amministrativa - (cfr. ex multis sentenze nn. 14842 e 13659 del 2006 e n. 444 del 2008).***

Spetta, pertanto, al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie risarcitorie afferenti il danno cagionato dalla occupazione realizzata in base a dichiarazione di pubblica utilità annullata in sede giurisdizionale (cfr. Cass. SS. UU. sentenze n. 3724, n. 8689, n. 9324 e n. 14954 del 2007).

In conclusione, allo stato dell'arte, in materia di riparto di giurisdizione in tema di risarcimento danno da occupazioni illegittime, è possibile affermare che il Giudice della Nomofilachia abbraccia un **concetto di esercizio indiretto o mediato del potere tendente a restringere la giurisdizione esclusiva del G.A. al solo caso in cui il comportamento occupativo sia tenuto dall'amministrazione in esecuzione di un provvedimento efficace, ancorché illegittimo, successivamente annullato in sede giurisdizionale o di autotutela**, (come nel caso di specie, ossia nell'ipotesi di occupazione usurpativa da dichiarazione illegittima).

Le SS.UU. (*cf.* sentenze n. [2688](#) e [3043](#) del 2007), tuttavia, opinano per la giurisdizione del G.O. in caso di azione risarcitoria relativa alla fattispecie qualificabile come occupazione usurpativa, posta in essere in :

1. assenza *ab origine* di dichiarazione di p.u.;
2. di nullità della stessa per mancanza dei termini iniziali e finali per il compimento dell'espropriazione e dei lavori;
3. in caso di inefficacia della dichiarazione di p.u., per scadenza infruttuosa dei termini.

Il Supremo Consesso amministrativo (*cf.* Ad. Plen. [n. 4/2005](#), [n. 9/2005](#), [n. 9/2007](#) e [n. 12/2007](#), e Sez. IV, [n. 2582/2007](#)) sembra, invece, interpretare in senso più lato la giurisdizione esclusiva del GA e, conseguentemente, vi attrae tutti i casi in cui la condotta occupativa sia connessa con l'esplicazione del potere pubblico concepito in senso ampio.

Sicché, ammette la devoluzione al G.O. della sola occupazione usurpativa c.d. pura ove, cioè, manca il provvedimento di dichiarazione di pubblica utilità, in quanto espressione di una mera condotta illecita non connessa all' *agere* pubblicistico.

Pertanto, seguendo l'insegnamento della Consulta ([sent. 191/2006](#)), il G.A. ritiene che solo i comportamenti che non siano riconducibili sul piano eziologico all'esplicazione di un pubblico potere debbono ritenersi devoluti alla giurisdizione del giudice ordinario.

(Altalex, 4 dicembre 2008. Nota di [Francesco Logiudice](#))

## SUPREMA CORTE DI CASSAZIONE

### SEZIONI UNITE CIVILI

**Sentenza 3 novembre 2008, n. 26374**

(*Pres. Carbone, Rel. Macioce*)

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con citazione del 22/11/1983 i fratelli D.R.R., G., Gi., M., comproprietari di un fondo sito nel Comune di \*\*\*\* che era stato fatto segno a procedura espropriativa per la realizzazione di opere a servizio della Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari di \*\*\*\*, convennero la Stazione anzidetta innanzi al Tribunale di Salerno per ottenere il ristoro dei danni derivanti dalla illecita occupazione acquisitiva del fondo che, a loro avviso, si era realizzata. Il Tribunale accolse la loro domanda, liquidando importi per ristoro del valore del fondo ed indennità da occupazione legittima, ma la Corte di Appello di Salerno, con sentenza del 18/7/1996, sul rilievo del sopravvenire di decreto di esproprio in data 11.10.1983 (medio

tempore tempestivamente intervenuto, stante la proroga 5.1.1983 dei termini di occupazione) dichiarò la domanda stessa improponibile. La pronunzia acquisì autorità di cosa giudicata a seguito della reiezione del proposto ricorso per cassazione.

Avverso gli atti di approvazione del progetto dei lavori, di autorizzazione della occupazione d'urgenza del fondo, e di sua finale proroga i fratelli D.R. avevano proposto a suo tempo due ricorsi innanzi al TAR della Campania, ricorsi che, riuniti, con sentenza n. 1385/02 vennero accolti dal G.A. adito con annullamento di tutti gli atti impugnati.

Per l'ottemperanza di tale decisione, che aveva acquisito efficacia di giudicato, i D.R. proposero quindi ricorso innanzi al TAR della Campania chiedendo il ripristino della situazione preesistente o, nella impossibilità di provvedere in tal senso, il pagamento, anche attraverso la nomina di un commissario ad acta, del valore del fondo quale stimato innanzi al Tribunale di Salerno con gli accessori di legge. Il TAR adito, con decisione n. 5718 del 2004, respinse sia la richiesta di esecuzione in forma restitutoria, sul rilievo della natura abdicativa del relativo diritto assunta dalla domanda risarcitoria proposta innanzi al Giudice ordinario, sia quella risarcitoria, sulla base della efficacia di giudicato sul punto della pronunzia dello stesso G.O..

I D.R., proposero appello avverso la predetta decisione 5718/04 del TAR Campania (impugnazione respinta dal Consiglio di Stato con sentenza del 30/1/2006, fatta oggetto di ricorso ex art. 362 c.p.c.).

I D.R., quindi, con citazione notificata il 22.7.2004 innanzi al Tribunale di Salerno convennero la Stazione Sperimentale onde ottenere, affermata la giurisdizione del G.O., declaratoria e pronunzia di restituzione del fondo o il ristoro per la sua perdita; eccepita dalla Difesa Erariale, per la convenuta Stazione, la carenza di giurisdizione dell'adito Giudice, i D.R. con atto dell'1.7.2006 hanno proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione e, sull'assunto per il quale nella specie non venisse in discussione la legittimità dell'atto amministrativo ma soltanto la spettanza della chiesta tutela risarcitoria, hanno concluso invocando la declaratoria di spettanza al G.O. della cognizione della controversia. Non ha resistito l'intimato Ministero dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica nel mentre la Stazione Sperimentale ha depositato procura speciale per le difese orali.

Il P.G., nelle richieste ex art. 375 c.p.c., del 12.5.2008, ha prospettato la inammissibilità del ricorso (per la esistenza di un giudicato sulla giurisdizione riveniente dalla pronunzia definitiva del C.D.S. emessa anche sul merito) e comunque la esistenza della incontrovertibile giurisdizione del G.A. a pronunziare su domanda risarcitoria per danni da occupazione derivati dall'annullamento della dichiarazione di p.u..

I difensori dei ricorrenti e della Stazione Sperimentale hanno discusso oralmente.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Osserva preliminarmente il Collegio che la avvenuta trattazione della istanza per regolamento in pubblica udienza, disposta per consentire la trattazione congiuntamente a quella di altro ricorso proposto ex art. 362 c.p.c., comma 1, afferente la stessa vicenda, impone la definizione con sentenza della istanza stessa, essendosi in tal guisa scisso il legame tra rito camerale ed ordinanza conclusiva e dovendo prevalere il principio generale per il quale la definizione collegiale di un procedimento all'esito della pubblica udienza non può che essere effettuata con sentenza.

In tal senso si sono di recente espresse queste Sezioni Unite con la sent. n. 9153 del 2008 alla quale il Collegio intende dare seguito.

Ritiene la Corte che il proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, pur ammissibile, sia da disattendere nel merito e che debba pertanto essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

Sotto il primo profilo non possono condividersi le deduzioni preliminari del requirente P.G. in ordine alla preclusione che, alla richiesta pronunzia, costituirebbe il giudicato (implicante la statuizione anche sul merito) formatosi innanzi al G.A. ed avente, rispetto alla controversia dai D.R. proposta innanzi al Tribunale di Salerno, forza di giudicato esterno. Ed invero, sol che si consideri come nel giudizio innanzi al giudice amministrativo si erano proposte domande demolitorie della dichiarazione di p.u. e degli atti consequenziali della procedura di esproprio e come avanti al Tribunale di Salerno penda una domanda che prospetta la integrazione della vicenda di occupazione usurpativa, si dovrà convenire, alla stregua del costante indirizzo di queste Sezioni Unite al quale il Collegio intende dare seguito (sentenze n. 26620 e n. 9337 del 2007), che nella specie non sussista la eadem res al cui ricorrere è correlata la possibilità di ravvisare la prospettata acquisizione della autorità di giudicato esterno.

Venendo quindi al merito della questione posta dalla istanza in disamina va affermato, in dissenso da quanto prospettato nel ricorso, che indubbiamente spetta al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie risarcitorie afferenti il danno cagionato dalla occupazione realizzata in base a dichiarazione di pubblica utilità annullata (come affermato da queste Sezioni Unite nelle sentenze n. 3724, n. 8689, n. 9324 e n. 14954 del 2007). Ed è tale il caso sottoposto, ove l'azione innanzi al Tribunale di Salerno è stata proposta dopo l'acquisizione di irrevocabilità della pronunzia del TAR della Campania, interamente demolitoria della dichiarazione di p.u. e degli atti successivamente adottati.

E' noto che la fattispecie, qualificabile come "occupazione usurpativa", è stato a lungo ritenuto rientrasse - sia che venisse invocata la tutela restitutoria, sia che, all'esito di una abdicazione implicita al diritto dominicale, si optasse per il risarcimento del danno - nella giurisdizione del giudice ordinario (Cass. 16.11.2004, n. 21637; 10 luglio 2006, n. 15615; 17.1.2005, n. 730).

Le nuove norme in tema di giustizia amministrativa, di contro, dettate dall'esigenza di concentrare la tutela davanti a un unico giudice, hanno abolito la riserva di giurisdizione sui diritti consequenziali a favore del giudice ordinario, stabilendo che il potere cognitivo del giudice amministrativo si estenda al risarcimento non solo nelle materie di giurisdizione esclusiva, ma anche nell'ambito della giurisdizione di legittimità (D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 35, comma 4, come modificato dalla L. 11 luglio 2000, n. 205, art. 7, che ha sostituito il primo periodo della L. 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 7, comma 3). La configurazione del risarcimento come strumento di tutela ulteriore, unitamente a ragioni di economia processuale ed a quelle afferenti la ragionevole durata del processo, hanno pertanto determinato la scelta della concentrazione, davanti a un unico giudice, delle pronunce sui diritti consequenziali all'annullamento.

Tale scelta appare chiara e ragionevole non solo per le ipotesi in cui il riscontro di un collegamento con l'esercizio del potere farebbe ascrivere la controversia risarcitoria, comunque, al giudice amministrativo (ed è il caso della occupazione appropriativa, preceduta da valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità), ma anche nel caso in cui l'annullamento ex tunc della dichiarazione di pubblica utilità abbia l'astratta idoneità a ripristinare la situazione di diritto soggettivo (sì da determinare l'appropriazione definita come occupazione usurpativa).

Ebbene anche in tale seconda ipotesi, e proprio in forza di tale esigenza inequivoca quanto ragionevole della concentrazione, la tutela risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione, per il disposto del D.Lgs. 31 febbraio 1998, n. 80, art. 35, comma 4, come modificato dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7, deve essere chiesta al giudice amministrativo: e ciò deve essere fatto a completamento della tutela demolitoria, tanto contestualmente, quanto dopo l'annullamento dell'atto amministrativo, quanto ancora anche in via autonoma e prescindendo dall'annullamento dell'atto (come da questa Corte affermato ex multis nelle sentenze nn. 14842 e 13659 del 2006 e n. 444 del 2008).

Alla luce delle esposte considerazioni appare pertanto indiscutibile la pertinenza al giudice amministrativo della potestà di conoscere della proposta domanda. In tal senso, respinto il ricorso, si dispone la rimessione delle parti al competente Tribunale amministrativo regionale. La reiezione del ricorso per regolamento impone di regolare le spese secondo soccombenza, liquidando alla Stazione Sperimentale gli esborsi e gli onorari (in relazione alle sole attività compiute).

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

**Rigetta il ricorso; dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; dispone la rimessione delle parti al Tribunale amministrativo competente; condanna i ricorrenti, tra loro in solido, alla refusione delle spese in favore della Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari di \*\*\*\* che determina in Euro 2.200,00 (di cui Euro 200,00 per esborsi) oltre a spese generali e ad accessori come per legge.**

Così deciso in Roma, il 21 ottobre 2008.

Depositata in Cancelleria il 3 novembre 2008.