

Civile Sent. Sez. U Num. 14324 Anno 2021

Presidente: DE STEFANO FRANCO

Relatore: FALASCHI MILENA

Data pubblicazione: 25/05/2021

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso 35932-2019 proposto da:

NANNA LEONARDO, NANNA GIOVANNA, NANNA VITORONZO,
elettivamente domiciliati in ROMA, PIAZZA DEL POPOLO 18, presso lo
studio dell'avvocato CARLO CIPRIANI, rappresentati e difesi
dall'avvocato CLAUDIA PANNARALE;

- ricorrenti -

438
2020

my

contro

COMUNE DI CASAMASSIMA, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA BARNABA TORTOLINI 30, presso lo studio dell'avvocato ALFREDO PLACIDI, rappresentato e difeso dall'avvocato ANGELO GIUSEPPE OROFINO;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1073/2019 della CORTE D'APPELLO di BARI, depositata il 09/05/2019.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17/11/2020 dal Consigliere MILENA FALASCHI;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale FRANCESCO SALZANO, che ha concluso per il rigetto del ricorso;

uditi gli avvocati Carlo Cipriani per delega dell'avvocato Claudia Pannarale e Lorenzo Coleine per delega dell'avvocato Angelo Giuseppe Orofino.

RITENUTO IN FATTO

Con atto di citazione notificato il 14 ottobre 2008 Michele NANNA evocava, dinanzi al Tribunale di Bari, il Comune di Casamassima per sentirlo dichiarare responsabile del danno, patrimoniale e non, da lui medesimo patito quale conseguenza dell'apposizione da parte dell'ente locale di una serie di vincoli sul terreno di sua proprietà tali da comportarne l'inedificabilità assoluta nonostante l'area fosse individuata nel Programma di fabbricazione come "edifici industriali esistenti", in particolare era stato adottato un Piano Regolatore Generale che aveva destinato l'area in questione a verde pubblico anziché ad insediamenti produttivi, e per l'effetto ne chiedeva la condanna al risarcimento, quantificato in euro 1.504.934,13, da mancata realizzazione dell'opificio industriale per la cui edificazione era stata già rilasciata licenza edilizia, oltre ad euro 277.641,68 per la mancata

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



corresponsione dell'indennità di esproprio, ^{anche} ~~ed~~ euro 100.000,00 derivanti da inutili attività amministrative espletate per vedere riconosciuti i propri diritti, oltre accessori.

Instaurato il contraddittorio, nella resistenza del Comune, che preliminarmente eccepiva il difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo, il giudice adito – proseguito il giudizio dagli eredi di Michele Nanna, Leonardo, Vitoronzo e Giovanna Nanna – dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo in ordine alla domanda risarcitoria, inammissibile per novità la domanda di pagamento dell'indennità per reiterazione di vincoli formulata per la prima volta con la memoria ex art. 183, comma 6 c.p.c n. 1.

In virtù di impugnazione interposta dagli eredi dell'originario attore, la Corte di appello di Bari, nella resistenza del Comune appellato, respingeva il gravame ritenendo che le contestazioni degli appellanti non si appuntavano su meri comportamenti materiali dell'Ente locale, ma sull'attività provvedimentale mediante la quale il Comune aveva esercitato le potestà pubbliche allo stesso normativamente attribuite in materia urbanistica ed edilizia e, ai sensi degli artt. 33 e 34 d.lg. n. 80 del 1998, devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Avverso la sentenza della Corte di appello di Bari hanno proposto ricorso per cassazione i Nanna, sulla base di due motivi attinenti alla giurisdizione, cui ha resistito con controricorso il Comune di Casamassima.

In prossimità dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con il primo motivo i ricorrenti lamentano, ai sensi dell'art. 360, comma 1 n. 1) c.p.c., la erronea applicazione delle norme regolatrici

della giurisdizione in relazione all'art. 2043 c.c. Ad avviso dei Nanna, il loro dante causa fin dall'atto introduttivo del giudizio aveva denunciato l'avvenuta espropriazione di fatto del terreno di sua proprietà, per cui si verteva in tema di comportamento illecito della p.a. nel quale non sarebbe ravvisabile un atto di esercizio del pubblico potere, bensì una lesione del diritto di proprietà del soggetto titolare del diritto dominicale sul bene in questione. In altri termini, il reiterato comportamento del Comune resistente nel prolungare il vincolo ablativo con la dichiarazione di pubblica utilità del terreno del Nanna per oltre venti anni, senza poi però porre in essere tutti gli atti consequenziali, non potrebbe che integrare gli estremi dell'illecito di cui all'art. 2043 c.c., costituendo la piena lesione del diritto soggettivo del proprietario del terreno all'utilizzo del ^{suddetto} ~~terreno~~ ed alla sua reale commercializzazione. Dunque nessun annullamento delle delibere era stato invocato.

Con il secondo motivo i ricorrenti nel denunciare la violazione e la falsa applicazione dell'art. 39 d.p.r. n. 327 del 2001 in combinato disposto con l'art. 34, comma 3 d.lgs. n. 80 del 1998, sottolineano che la giurisdizione del g.o. in ordine alle controversie che scaturiscono dalla pretesa spettanza dell'indennizzo conseguente alla reiterazione di vincoli sostanzialmente espropriativi.

Le due censure - che si ritiene di trattare unitariamente per la evidente connessione argomentativa che le avvince, per essere la seconda doglianza esplicazione della prima - si risolvono, in sintesi, nell'assunto che, vertendosi in ipotesi di lesione del diritto dominicale e lamentando i proprietari la illiceità della condotta del Comune per avere previsto la inedificabilità assoluta nonostante l'area su cui insistevano i loro fondi fosse originariamente individuata come destinata ad "edifici industriali esistenti", di cui alle licenze edilizie rilasciate e poi revocate, senza porre in essere tutti gli atti provvedimenti conseguenti, la fattispecie non potrebbe che

integrare gli estremi dell'illecito di cui all'art. 2043 c.c., costituendo la piena lesione del diritto soggettivo del proprietario del terreno all'utilizzo del terreno ed alla sua reale commercializzazione. Dunque nessun annullamento delle delibere viene invocato.

Il Comune di Casamassima sostiene, al contrario, che il giudice ordinario adito sia privo di giurisdizione, in quanto il danno lamentato sarebbe derivato, sulla base della stessa prospettazione avversaria, in via immediata e diretta dagli atti di annullamento delle due deliberazioni, la n. 68 del 28.09.1985 e la n. 246 del 19.07.1986, dello stesso ente locale che aveva ritenuto applicabile la disciplina della zona D di cui all'art. 30 del Regolamento Edilizio. Individua le norme di riferimento sia nell'art. 133, comma 1, lett. f) d.lgs. n. 104 del 2010, che fa riferimento alle controversie in materia urbanistica e edilizia, che alla lettera a) del medesimo comma, che fa riferimento alle controversie che traggono la loro fonte dalle convenzioni urbanistiche.

Anche il Procuratore generale nelle sue conclusioni, in cui indica la sussistenza della giurisdizione amministrativa, fa riferimento alla previsione contenuta nell'art. 133, comma 1, lett a) n. 2 d.lgs. n. 104 del 2010, che riconduce alla giurisdizione amministrativa le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, segnalando che alla base delle contestazioni ci sia una convenzione urbanistica.

Il ricorso è fondato.

Deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario a decidere la controversia.

Con le tre coeve sentenze nn. 6594, 6595 e 6596 del 2011 queste Sezioni Unite - sulla comune premessa che il risarcimento del danno ingiusto non costituisce una materia di giurisdizione esclusiva, ma solo uno strumento di tutela ulteriore e di completamento rispetto a

quello demolitorio (con la conseguenza che la tutela risarcitoria viene attratta nella giurisdizione del giudice amministrativo soltanto qualora il danno costituisca conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità di un provvedimento amministrativo) - hanno ritenuto rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario: - la controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni lamentati per la lesione dell'affidamento ingenerato dal provvedimento favorevole (nella specie, una concessione edilizia) poi legittimamente annullato in via di autotutela (sent. n. 6594/11); - la controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni lamentati per la lesione dell'affidamento riposto nell'attendibilità della attestazione rilasciata dalla P.A. (rivelatasi erronea) circa la edificabilità di un'area (chiesta da un privato per valutare la convenienza d'acquistare un terreno) e nella legittimità della conseguente concessione edilizia, successivamente annullata (sent. n. 6595/11); - la controversia avente ad oggetto la domanda autonoma di risarcimento danni proposta da colui che, avendo ottenuto l'aggiudicazione in una gara per l'affidamento di un pubblico servizio, successivamente annullata dal Tar, deduca la lesione dell'affidamento ingenerato dal provvedimento di aggiudicazione apparentemente legittimo (sent. n. 6596/11).

Alla base di tali pronunce vi era la comune considerazione che nelle controversie che ne formavano oggetto il privato non metteva in discussione l'illegittimità dell'atto amministrativo, ampliativo della sua sfera giuridica, che aveva formato oggetto di annullamento (in via di autotutela o ope judicis), ma lamentava la lesione del suo affidamento nella legittimità dell'atto annullato e chiedeva il risarcimento dei danni subiti per aver orientato le proprie scelte negoziali o imprenditoriali confidando, fino all'annullamento di tale atto, nella relativa legittimità.

Nella giurisprudenza successiva alle suddette tre sentenze si è evidenziata la coesistenza di linee di interpretative non perfettamente

collimanti sulla giurisdizione, nelle materie di giurisdizione amministrativa esclusiva ed in riferimento alle fattispecie in cui difetti il presupposto della sussistenza di un "provvedimento ampliativo" della sfera giuridica del privato (da ultimo, Cass., Sez. Un., n. 13194 del 2018).

Tali problematiche interpretative hanno indotto queste Sezioni Unite a richiedere, con ordinanza interlocutoria n. 22432 del 2018, un approfondimento teorico all'Ufficio del Massimario.

Tuttavia, i principi espressi nelle tre sentenze del 2011, in riferimento alla tipologia di fattispecie considerata dalla prima delle tre citate sentenze (Cass. n. 6594 del 2011) ovvero alla ipotesi del risarcimento danni da lesione dell'affidamento ingenerato da un provvedimento favorevole dell'amministrazione successivamente annullato in via di autotutela, non sono mai stati messi in discussione, e hanno trovato conferma nella giurisprudenza successiva della Corte in una linea di continuità ininterrotta che arriva all'attualità (Cass. n. 17856 del 2015; Cass. n. 12799 del 2017; Cass. n. 15640 del 2017; Cass. n. 19171 del 2017; Cass. n. 1654 del 2018; Cass. n. 6885 del 2019; Cass. n. 14231 del 2020).

In tali pronunce ricorre l'affermazione - che va in questa sede ulteriormente confermata - che la controversia relativa ai danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica, della legittimità del cui annullamento non si discute, rientri nella giurisdizione del giudice ordinario perché ha ad oggetto non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato.

Tali affermazioni si attagliano perfettamente alla fattispecie in esame, in cui l'intervento edilizio del privato, volto alla realizzazione di edifici

da destinare ad insediamenti produttivi, avrebbe dovuto essere eseguito sulla base delle autorizzazioni n. 68 del 28.09.1985 e n. 246 del 19.07.1986, poi revocate in sede di autotutela con provvedimenti del Comune di Casamassima a seguito dell'approvazione, con deliberazioni n. 55 del 1995, n. 1641 del 1999 e n. 340 del 2001 del nuovo Piano Regolatore Generale con le relative Norme Tecniche di Esecuzione ed Attuazione, della cui legittimità in questa sede non si discute.

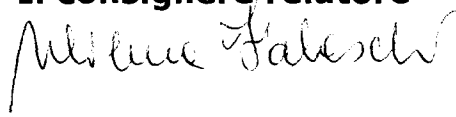
Va pertanto affermata la giurisdizione del giudice ordinario, da individuarsi - ai sensi dell'art. 382, comma 3 c.p.c. - nel Tribunale di Bari, innanzi al quale le parti vanno rimesse, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del Giudice ordinario;
cassa la sentenza impugnata e rimette le parti innanzi al Tribunale di Bari, che provvederà altresì alla regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio delle Sezioni Unite del 17 novembre 2020.

Il consigliere relatore



Il Presidente

