

Civile Ord. Sez. U Num. 18272 Anno 2019

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO

Data pubblicazione: 08/07/2019

ORDINANZA

sul ricorso 35587-2018 per regolamento di giurisdizione proposto d'ufficio dal:

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DI ROMA, con ordinanza n. 7422/2017 depositata il 27/06/2017 nella causa tra:

SPOLETINI ANNA MARIA, SPOLETINI LILIANA;

- ricorrenti non costituite in questa fase -

contro

R.F.I. - RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A., T.A.V. - TRENO ALTA VELOCITA' S.P.A., D'ERCOLE STEFANIO, PALOMBI NICOLA;



- resistenti non costituitisi in questa fase -

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 18/06/2019 dal Consigliere FRANCESCO ANTONIO GENOVESE; lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale GIOVANNI GIACALONE, il quale chiede che la Suprema Corte, a Sezioni Unite, in camera di consiglio, conformemente a quanto richiesto dal TAR Lazio, dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1.— Le signore **Liliana** ed **Anna Maria Spoletini** proponevano azione risarcitoria per i danni da loro subiti a seguito dell'adozione di due decreti prefettizi (in data 5 dicembre 1996 e 14 luglio 2000) finalizzati all'occupazione d'urgenza di una porzione dei terreni di loro proprietà (situati in Roma, alla via Collatina; censiti al catasto terreni, fol. n. 655, part. n. 97, ma ora n. 555, per un totale di mq. 1.410), in favore di *Italferr SpA* e per conto di *TAV-Treno Alta Velocità SpA*, per la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'opera pubblica relativa alla *"costruzione del tratto urbano di Roma della linea ferroviaria Alta Velocità Roma-Napoli dal Km. 2+273 al Km 11+880 di progetto e del raddoppio della linea Roma-Sulmona nel tratto Prenestina-Salerno dal Km. 0+000 al Km 8+715"*.

1.1. — La realizzazione delle opere programmate aveva determinato l'irreversibile trasformazione della porzione dei terreni delle attrici, oggetto dell'occupazione, in relazione ai quali, comunque, in data 15 febbraio 2006 era intervenuto il decreto di espropriazione per l'estensione di mq. 1.410 dell'area in proprietà delle menzionate attrici.

1.2. — Le istanti, inoltre, esponevano al Tribunale di Roma che, nel corso dell'anno 2003, era stata occupata anche un'altra striscia di terreno, contigua a quella oggetto del precedente insediamento (19i



uno-2000), per un'estensione di circa 120 mq, e finalizzata alla realizzazione dello svincolo stradale posto sulla via Collatina.

2.—Il giudice adito, con sentenza n 7165 del 2009, declinava la propria giurisdizione sull'intera controversia, indicando nell'AGA quello competente alla decisione.

3.— Le signore Spoletini riassumevano il processo avanti al TAR del Lazio, con ricorso del 2010, che il GA, con sentenza parziale, dichiarava improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse atteso che le ricorrenti, con memoria del 5 aprile 2017, avevano espressamente rinunciato alla domanda relativa al risarcimento del danno per l'occupazione espropriativa riguardante l'area di 1.410 mq, già oggetto dei due decreti di occupazione del Prefetto di Roma e del successivo decreto di esproprio.

3.1. — Con separata Ordinanza, lo stesso TAR, rilevato che l'originaria domanda giudiziale comprendeva anche l'ulteriore richiesta risarcitoria [ossia, quella relativa all'occupazione di fatto finalizzata alla costruzione di un nuovo svincolo stradale in direzione di Roma centro (e perciò diversa, pur se apparentemente collegata, con la realizzazione dell'opera ferroviaria)] sollevava conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, 3° co., CPA e sospendeva il relativo giudizio.

3.2. — Premesso che detta seconda attività svolta dalla PA, integrante un'ipotesi di occupazione da cd. *sconfinamento*, non era rappresentativa dell'esercizio di un pubblico potere — ma di un'attività di puro fatto (cd. *occupazione usurpativa*), perché posta in essere in carenza assoluta di potere e, perciò, costituente un illecito comune a carattere permanente —, affermava la sussistenza della giurisdizione dell'AGO, secondo l'indirizzo condiviso sia dal GA (Cons. Stato, sent. n. 1425 del 2017) che del GO (SU, sent. n. 25044 del 2016).



4.— Il PG, nella sua requisitoria scritta, aderendo alle argomentazioni del Giudice remittente, ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione dell'AGO, con le pronunzie consequenziali.

4.1. — Le parti private non hanno svolto difese.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1.— Preliminarmente, va affermata l'ammissibilità del conflitto, atteso che il TAR remittente, sia pure con provvedimento in forma di ordinanza, ha sostanzialmente esaurito la materia sottoposta a seguito della declinatoria di giurisdizione da parte del GO, dopo la parziale decisione del merito relativa alle questioni rientranti nella propria *potestas iudicandi*, diversamente da quelle residue (sulle quali qui invoca la pronuncia regolatrice da parte di queste SU e, solo in sua attesa, si dispone la sospensione del processo).

1.1. — Ciò in conformità del principio di diritto già affermato da questa stessa Corte (Sez. U, Ordinanza n. 22496 del 2004), secondo cui *«perché sia configurabile un conflitto reale di giurisdizione, che può essere denunciato alle Sezioni Unite della Corte di cassazione, è necessario che entrambe le decisioni in contrasto siano emesse in funzione conclusiva del giudizio in punto di giurisdizione, del che è prova di norma, l'adozione della forma della sentenza, ancorché non passata in giudicato, mentre, in presenza di un provvedimento avente la forma dell'ordinanza, l'operatività del principio di prevalenza della forma sulla sostanza è condizionata dall'onere di allegazione e dimostrazione dell'effettiva realizzazione della funzione suddetta, la quale, in caso di pronuncia declinatoria della giurisdizione, postula la cessazione del procedimento davanti al giudice che abbia emesso la pronuncia medesima.»* (diversamente, dal caso nel quale il provvedimento adottato appaia meramente ordinatorio e non postuli, pertanto, in alcun modo, la cessazione del procedimento dinanzi a quel giudice).

2.— Nel merito del conflitto, si osserva che non v'è alcuna contestazione riguardo ai presupposti fattuali: le ricorrenti innanzi al GA, dopo la pronuncia declinatoria resa dal Tribunale ordinario, hanno riassunto il processo davanti al TAR del Lazio, il quale, con sentenza parziale, ha definito la domanda relativa al risarcimento del danno per l'occupazione espropriativa riguardante l'area di 1.410 mq, già oggetto dei due decreti di occupazione adottati dal Prefetto di Roma (il primo del 1996 ed il secondo del 2000) e del successivo decreto di esproprio finalizzato alla realizzazione dell'opera ferroviaria, ed ha poi, con separata ordinanza, sollevato conflitto negativo di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, 3° co., CPA, negando la propria *potestas iudicandi* con riferimento all'occupazione di fatto di altra area (di complessivi mq 120), compiuta nel 2003, e finalizzata alla costruzione di un nuovo svincolo stradale in direzione di Roma centro (e perciò di un'opera diversa, pur se apparentemente collegata, con la realizzazione di quella ferroviaria).

2.1. — Osserva, correttamente il giudice remittente, che detta seconda e ulteriore attività svolta dalla PA, integra un'ipotesi di occupazione usurpativa da cd. *sconfinamento*, senza costituire l'esercizio di un pubblico potere ma, solo, un'attività di puro fatto (la cd. *occupazione usurpativa*), essendo stata posta in essere nella carenza assoluta di potere; sicché essa integrerebbe un illecito comune a carattere permanente, in ordine al quale sussisterebbe la giurisdizione dell'AGO, secondo l'indirizzo condiviso sia dal GA (Cons. Stato, sent. n. 1425 del 2017) che dal GO (SU, sent. n. 25044 del 2016).

3.— La tesi, che è condivisa dal PG, è fondata.

3.1. — Infatti, si è già detto (SU: sent. n. 25044 del 2016; ord. n. 26285 del 2018) che in tema di espropriazione, nell'ipotesi di cd. *sconfinamento*, che ricorre qualora la realizzazione dell'opera pubblica abbia interessato un terreno diverso o più esteso rispetto a quello



considerato dai presupposti provvedimenti amministrativi di approvazione del progetto, la dichiarazione di pubblica utilità, pur emessa, è riferibile ad aree diverse da quelle di fatto trasformate, sicché l'occupazione e/o trasformazione del terreno da parte della P.A. si configura come un comportamento di mero fatto, perpetrato in carenza assoluta di potere, che integra un illecito a carattere permanente, lesivo del diritto soggettivo (cd. occupazione usurpativa), onde l'azione risarcitoria del danno che ne è conseguito rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (in precedenza anche Sez. U, Sentenza n. 3723 del 2007).

4.— La giurisdizione spetta pertanto all'AGO, dinanzi alla quale le parti vanno rimesse per la prosecuzione del procedimento, nell'osservanza della seguente *regula iuris*:

in tema di conflitto di giurisdizione avente ad oggetto una controversia relativa ad un'ipotesi di cd. *sconfinamento*, ossia del caso in cui la realizzazione dell'opera pubblica abbia interessato un terreno diverso o più esteso rispetto a quello considerato dai provvedimenti amministrativi di occupazione e di espropriazione, oltre che dalla dichiarazione di pubblica utilità, l'occupazione e la trasformazione del terreno da parte della P.A. costituisce un comportamento di mero fatto, perpetrato in carenza assoluta di potere, che integra un illecito a carattere permanente, lesivo del diritto soggettivo (cd. *occupazione usurpativa*), onde l'azione risarcitoria del danno, che ne è conseguito, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

5.— La proposizione d'ufficio del regolamento di giurisdizione esclude la necessità di provvedere al regolamento delle spese processuali.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione dell'AGO, dinanzi alla quale rimette le parti in causa, nel termine di legge.



Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni unite, il
18 giugno 2019.