



25294-22

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

PASQUALE D'ASCOLA - Primo Presidente f.f. -

ANTONIO MANNA - Presidente di Sezione -

LUCIO NAPOLITANO - Consigliere -

ALBERTO GIUSTI - Consigliere -

ANTONELLO COSENTINO - Consigliere -

ANTONELLA PAGETTA - Consigliere -

FRANCESCO TERRUSI - Consigliere -

ANTONIO PIETRO LAMORGESE - Rel. Consigliere -

CATERINA MAROTTA - Consigliere -

Tribunale Sup. Acque
Pubbl.- indennità
espropriative -
legittimazione o titolarità
passiva del rapporto
sostanziale - accertamento

Ud. 12/07/2022 - CC

R.G.N. 10896/2021

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 10896-2021 proposto da:

(omissis) , (omissis) , (omissis) , (omissis) ,
(omissis) , (omissis) , (omissis) , (omissis)
(omissis), (omissis) , elettivamente domiciliati in (omissis)
(omissis) , presso lo studio dell'avvocato (omissis)
(omissis) , che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis)
(omissis) ;

g.

- ricorrenti -

374
22

contro

(omissis) S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentata e difesa dagli avvocati (omissis) e (omissis);
PROVINCIA DI CROTONE, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentata e difesa dall'avvocato SILVANA (omissis);

- controricorrenti -

nonché contro

CONSORZIO DI (omissis) (già CONSORZIO DI (omissis));

- intimato -

avverso la sentenza n. 133/2020 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 23/12/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/07/2022 dal Consigliere ANTONIO PIETRO LAMORGESE.

FATTI DI CAUSA

Il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche presso la Corte d'appello di Napoli rigettava le domande di determinazione dell'indennità definitiva di esproprio, proposte da (omissis) e altri otto comproprietari del fondo rustico denominato « (omissis) », compreso nei territori dei Comuni di (omissis) e (omissis) (omissis).

Ad avviso del Tribunale, le domande non erano state proposte nei confronti del beneficiario dell'espropriazione, vale a dire del «Demanio dello Stato-Ramo Acque Pubbliche», ma di soggetti non legittimati passivamente, in quanto non obbligati alla corresponsione

dell'indennità di esproprio, quali erano la società (omissis) Spa (delegata al compimento di singoli atti ablativi), il Consorzio di (omissis) (omissis) (già Consorzio (omissis) , titolare del potere di eseguire e completare le opere) e la Provincia di Crotone (emittente il decreto di esproprio).

La procedura espropriativa trovava origine nella convenzione, stipulata il 9 gennaio 1992, tra l'Agensud (Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno) e il Consorzio di (omissis) (omissis) , per la realizzazione dell'opera di «Trasformazione irrigua fiume (omissis) » nel Comune di (omissis). Approvato il progetto esecutivo dell'opera da parte della Regione Calabria, i lavori furono appaltati dal predetto Consorzio alla Impresa (omissis) con contratto stipulato il 22 ottobre 1998 ed ebbero inizio, a seguito del decreto del Presidente della Provincia di Crotone in data 11 dicembre 1998, che autorizzò l'occupazione temporanea e d'urgenza. La Provincia determinò l'indennità provvisoria di esproprio non concordata né accettata dai proprietari. Le aree furono espropriate con decreto del Presidente della Provincia del 25 novembre 2003.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, con sentenza del 23 dicembre 2020, ha rigettato il gravame degli espropriati, confermando la linea interpretativa seguita dal giudice di primo grado.

Ad avviso del Tribunale Superiore, la disciplina della materia è contenuta negli articoli 54, comma 3, e 3, lett. b), c), d), t.u. espr. (d.lgs. 8 giugno 2001, n. 327), come interpretati dalla giurisprudenza di legittimità nel senso che parte del rapporto espropriativo ed obbligato al pagamento dell'indennità di esproprio al proprietario espropriato, e quindi unico legittimato passivo nel giudizio di opposizione alla stima, è il soggetto espropriante da individuare in «quello a favore del quale è pronunciato il decreto di espropriazione», quindi nel beneficiario dell'espropriazione, «e ciò anche nell'ipotesi di

concorso di più enti nell'attuazione dell'opera pubblica», «indipendentemente dai rapporti interni tra i vari soggetti».

Avverso questa sentenza gli espropriati hanno proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi, resistiti dalla società (omissis) e dalla Provincia di Crotone. Il Consorzio di (omissis) non ha svolto attività difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

I ricorrenti denunciano, con il primo motivo, violazione e falsa applicazione degli artt. 3, comma 1 (lett. b, c, d), 6, commi 1 e 8, e 54, commi 3 e 4, del t.u. espropri (d. lgs. 8 giugno 2001, n. 327), nonché dell'art. 29 del d.lgs. n. 150 del 1 settembre 2011, per avere la sentenza impugnata escluso la legittimazione passiva dei convenuti nel giudizio di determinazione dell'indennità di esproprio, sul presupposto erroneo che fosse legittimato passivo esclusivamente il beneficiario dell'espropriazione (Demanio dello Stato), senza considerare che si trattava di procedimento espropriativo pluripartecipato nel quale partecipavano più soggetti a diverso titolo: il Consorzio di (omissis), quale «soggetto espropriante» (indicato come «Ente espropriante» nel «decreto d'indennità provvisoria» del 24 aprile 2002), investito della «completa realizzazione dell'opera», essendogli stata trasferita «la titolarità all'esecuzione e gestione dell'opera», con il compito di dare seguito «ad ogni autonoma iniziativa» e accollo degli oneri relativi alle indennità risarcitorie, di occupazione e di espropriazione (Convenzione 9 gennaio 1992 con l'Agensud, artt. 3 e 5), il cui pagamento era previsto come dovuto dalla Impresa (omissis) ai proprietari per conto del Consorzio; la società (omissis) Spa, quale «promotore dell'espropriazione», avendo chiesto alla Provincia di Crotone l'emissione del decreto di occupazione temporanea e d'urgenza (emesso a suo favore dal Presidente della Provincia l'11 dicembre 1998) e del decreto di espropriazione (emesso il 25 novembre 2003), ove essa è indicata come «appaltatrice dei

lavori» (in forza di contratto stipulato con il Consorzio il 22 ottobre 1998) e «accollataria delle connesse procedure di espropriazione», avendo provveduto «al pagamento diretto delle indennità espropriative oggetto di accordo» e al deposito delle somme (come da decreto di espropriazione del 25 novembre 2003); la Provincia di Crotone, quale autorità emittente i decreti di occupazione d'urgenza e di espropriazione.

Il motivo è fondato.

La questione di cui si controverte, riguardando l'individuazione dei soggetti obbligati al pagamento delle indennità dovute ai proprietari espropriati, da considerarsi in tal senso parti del rapporto espropriativo, non concerne propriamente la legittimazione passiva, intesa come «legitimatio ad causam», ma la titolarità effettiva del rapporto sostanziale in capo ai soggetti evocati in giudizio (cfr. Cass. n. 4776 e 6025 del 2007, n. 6935 del 2003, n. 12850 del 1992), che è questione attinente al merito che dev'essere accertata (dopo Cass. SU n. 2951 del 2016, conf. n. 11744 del 2018) anche d'ufficio dal giudice, in concreto, sulla base delle risultanze degli atti di causa.

Tale accertamento dev'essere compiuto, nella materia espropriativa, con riferimento ai pertinenti parametri normativi, in base ai quali il soggetto passivo è individuato nel soggetto «espropriante» (cfr. art. 51 della legge n. 2359 del 25 giugno 1865 e 19 della legge n. 865 del 22 ottobre 1971), corrispondente tradizionalmente al soggetto a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione, vale a dire al beneficiario dell'espropriazione.

La corrispondenza tra il soggetto espropriante e il beneficiario dell'espropriazione può attenuarsi o divenire poco riconoscibile nei procedimenti pluripartecipati, nei quali più soggetti, anche formalmente privati, possono condividere l'esercizio del potere espropriativo, in relazione a fasi e momenti diversi del medesimo procedimento e, quel che più interessa, compiere nei confronti dei terzi

g.

espropriati attività delegate (ad esempio, di occupazione e manipolazione delle aree private, di offerta e pagamento delle indennità, ecc.) che presuppongono la titolarità o contitolarità, in via diretta o indiretta, del potere espropriativo in capo a quei medesimi soggetti.

Ciò ha indotto la giurisprudenza a precisare che obbligato al pagamento delle indennità espropriative è il soggetto espropriante, che è quello a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione (risultante, nel decreto ablatorio, come beneficiario dell'espropriazione) anche nell'ipotesi di concorso di più enti nella realizzazione dell'opera pubblica, salvo che non emerga che ad altro ente, in virtù di legge o di atti amministrativi e mediante figure sostitutive di rilevanza esterna, siano stati conferiti il potere ed il compito di procedere all'acquisizione delle aree occorrenti e di promuovere e curare direttamente, agendo in nome proprio nei confronti dei terzi, le necessarie procedure espropriative, ed addossati i relativi oneri (*ex plurimis*, Cass. n. 25848 del 2019, n. 10530 del 2016, n. 1242 del 2013, n. 12541 del 2012, n. 25862 del 2011, SU n. 27211 del 2009, n. 6959 del 1997, n. 6039 del 1991).

Si è in tal modo ampliata la platea dei legittimati passivi (*rectius*, debitori della medesima prestazione indennitaria) nei giudizi di opposizione alla stima e di determinazione delle indennità espropriative, nei casi in cui si verifichi una potenziale dissociazione tra l'autorità espropriante e il beneficiario dell'espropriazione, con l'effetto di includervi i soggetti che concorrono, ciascuno nell'ambito delle rispettive funzioni e competenze, all'espletamento della procedura espropriativa per l'acquisizione delle aree occorrenti per la realizzazione dell'opera, entrando in contatto diretto con i soggetti espropriati e agendo in forma tale da suscitare nel terzo creditore dell'indennizzo la convinzione dell'assunzione diretta del

corrispondente obbligo, a prescindere dal soggetto effettivamente beneficiario dell'esproprio (cfr. Cass. n. 1504 del 1993).

La ricerca del soggetto che sia parte del rapporto controverso non può prescindere dall'accertamento in concreto dell'effettiva titolarità giuridica (e dell'esercizio) dei poteri espropriativi (cfr. Cass. n. 9521 del 2001), che spetta a chi agisce in giudizio allegare e provare, trattandosi di un elemento costitutivo della domanda ed essendo riservato al giudice, in ogni caso, il potere di stabilire l'idoneità dei titoli allegati dall'attore a determinare, in capo al convenuto (o ai convenuti), la titolarità dell'obbligo di pagamento delle giuste indennità di esproprio. A questo tema è evidentemente estranea la diversa questione della ripartizione interna (o della misura) delle responsabilità individuali degli enti convenuti, se titolari dal lato passivo del rapporto controverso con gli espropriati.

Il Tribunale Superiore ha ritenuto che nessuno dei soggetti chiamati in giudizio fosse legittimato o titolare passivo dell'obbligazione indennitaria, assumendo che fosse tale esclusivamente l'ente beneficiario dell'espropriazione (il Demanio dello Stato Ramo Acque Pubbliche), non evocato in giudizio dai ricorrenti, con l'effetto di assolvere tutti i convenuti dalla domanda degli espropriati che agivano a tutela di un diritto costituzionale, qual è quello alla determinazione della giusta indennità di esproprio.

Per giungere a questa conclusione il Tribunale avrebbe dovuto analizzare il ruolo specifico assunto e i poteri esercitati in concreto da ciascun ente convenuto nel giudizio, sulla base dei pertinenti documenti prodotti nel giudizio e trascritti nel ricorso nel rispetto del principio di specificità.

Tale analisi avrebbe consentito di chiarire che il Consorzio di (omissis) (omissis) ha agito quale soggetto espropriante, essendo titolare dei poteri espropriativi e accollatario degli oneri di pagamento delle indennità agli aventi diritto e che l'Impresa (omissis) ha

curato gli adempimenti relativi alla procedura di esproprio, si è assunta «a proprio carico» «tutti gli oneri derivanti da indennizzi, da esproprio e da occupazioni temporanee o di urgenza» (art. 11 del contratto di appalto di appalto con il Consorzio), «ha provveduto al pagamento diretto delle indennità espropriative oggetto di accordo» (sebbene «per conto del Consorzio», vd. il «decreto d'indennità provvisoria», artt. 2 e 3) e ha assunto anche il ruolo di promotrice dell'espropriazione, avendo chiesto alla Provincia di Crotone l'emissione del decreto di occupazione d'urgenza e del decreto di espropriazione.

Alla luce di tali risultanze e della giurisprudenza sopra citata, non può negarsi la titolarità dell'obbligo di pagamento delle indennità espropriative in capo sia al Consorzio, quale ente espropriante, sia all'Impresa *(omissis)*, quale promotrice dell'espropriazione, nonché concorrente con il primo, essendo, come si è detto, delegata all'esercizio di poteri inerenti all'espropriazione con atti di rilievo esterno nei confronti degli espropriati, condividendo con l'ente espropriante l'esercizio di funzioni e potestà proprie ed essendosi accollata gli obblighi indennitari (inoltre, l'autorità espropriante e il promotore dell'espropriazione sono tenuti al pagamento dell'indennità, ai sensi degli artt. 26 ss. del t.u. espropri).

Tale conclusione è confermata dal t.u. espropri del 2001, il cui art. 3, comma 1, del t.u. espropri, stabilisce che «per "autorità espropriante", si intende l'autorità amministrativa titolare del potere di espropriare e che cura il relativo procedimento, ovvero il concessionario di un'opera pubblica, al quale sia stato attribuito tale potere, in base ad una norma; per "beneficiario dell'espropriazione", si intende il soggetto, pubblico o privato, in cui favore è emesso il decreto di esproprio; d) per "promotore dell'espropriazione", si intende il soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione».

L'art. 54, commi 3 e 4, del medesimo t.u. ha disposto che «L'opposizione alla stima è proposta con atto di citazione notificato

all'autorità espropriante, al promotore dell'espropriazione e, se del caso, al beneficiario dell'espropriazione, se attore è il proprietario del bene, ovvero all'autorità espropriante e al proprietario del bene, se attore è il promotore dell'espropriazione. Il ricorso è notificato anche al concessionario dell'opera pubblica, se a questi sia stato affidato il pagamento dell'indennità». Tale ultima disposizione è stata abrogata dal d.lgs. n. 150 del 1 settembre 2011 (art. 34, comma 37) e ripristinata nell'art. 29 dello stesso decreto, che è immediatamente applicabile ai procedimenti instaurati successivamente all'entrata in vigore del predetto decreto del 2011 (art. 36), qual è quello in esame, introdotto in primo grado con atto di citazione notificato l'11 novembre 2013.

Si è inteso agevolare il proprietario espropriato nella individuazione dei soggetti obbligati da evocare in giudizio, individuati nell'ente espropriante e nel promotore dell'espropriazione e «se del caso» nel beneficiario dell'espropriazione, salva la facoltà dell'ente convenuto e dello stesso proprietario di chiamare in causa altri soggetti obbligati al pagamento, in quanto delegati con atti di rilevanza esterna all'esercizio di funzioni e potestà proprie dell'ente espropriante, come può accadere nei procedimenti pluripartecipati (se ne ha conferma nell'art. 6, comma 8, t.u. espropri, secondo cui «se l'opera pubblica o di pubblica utilità va realizzata da un concessionario, l'amministrazione concedente può delegargli, in tutto o in parte, i propri poteri espropriativi, determinando chiaramente l'ambito della delega nella concessione, i cui estremi vanno specificati in ogni atto del procedimento espropriativo...»); nel senso che il potere espropriativo è delegabile con atti di concessione o delega è anche il parere reso dal Cons. di Stato, ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/2001, sul t.u. espropri).

L'inciso «se del caso» consente di escludere che, ai fini dell'integrità del contraddittorio (ex art. 102 c.p.c.), sia necessaria (come ritenuto invece da Cass. n. 1090 del 2020, ma in senso difforme Cass. n. 18587

del 2020) la partecipazione al giudizio del beneficiario dell'espropriazione quando sia diverso dall'autorità espropriante, dal promotore dell'espropriazione e da altri soggetti delegati con atti di rilievo esterno: diversamente, la sentenza dovrebbe reputarsi *inutiliter data* nei confronti di tutti, stante l'inscindibilità del rapporto processuale, e cioè anche nei confronti degli altri coobbligati evocati nel giudizio, ma sarebbe una conclusione non condivisibile, in considerazione della natura solidale dell'obbligazione indennitaria facente capo a più soggetti, che è più consona alla configurazione del rapporto processuale in termini di litisconsorzio facoltativo (in tal senso, implicitamente, Cass. n. 18587 del 2020).

La diversa soluzione non può dirsi imposta dalla lettera della disposizione che, prevedendo la notifica della citazione a tutti i soggetti ivi indicati, individua in capo ad essi un interesse che, pur segnalando la loro partecipazione al rapporto sostanziale con gli espropriati dal lato passivo, rende la sentenza inopponibile al solo soggetto non evocato in giudizio (nella specie, al beneficiario dell'espropriazione), ma efficace nei confronti degli (e opponibile agli) altri condebitori chiamati in giudizio. L'obbligazione solidale passiva, di regola, non dà luogo a litisconsorzio necessario, in quanto non fa sorgere un rapporto unico e inscindibile, neppure sotto il profilo della dipendenza di cause, bensì rapporti giuridici distinti, anche se fra loro connessi, in virtù dei quali è sempre possibile la scissione del rapporto processuale, potendo il creditore pretendere da ciascuno dei condebitori l'intero suo credito unitariamente costituito dall'indennità espropriativa; tale regola trova deroga – venendo a configurarsi una situazione di inscindibilità di cause e, quindi, di litisconsorzio necessario – quando le cause siano tra loro dipendenti, ovvero quando le distinte posizioni dei coobbligati presentino obiettiva interrelazione, alla stregua della loro strutturale subordinazione sul piano del diritto sostanziale, al

punto che la responsabilità dell'uno presupponga la responsabilità dell'altro, che è una ipotesi non ravvisabile nella specie.

In conclusione, la sentenza impugnata è incorsa in falsa applicazione di legge, laddove ha affermato il difetto di legittimazione passiva di soggetti (il Consorzio di (omissis) e l'Impresa (omissis)) costituenti parti del rapporto espropriativo, nella qualità di autorità espropriante, di promotore dell'espropriazione e, comunque, delegati all'esercizio di poteri espropriativi con atti di rilevanza esterna.

Infine, spetta al giudice del rinvio accertare in concreto il ruolo assunto dalla Provincia di Crotone nel procedimento, verificando se essa si sia limitata ad emettere il decreto di esproprio e quello di occupazione, in qualità di delegata del Presidente della Regione (nel qual caso dovrebbe escludersi che sia titolare del rapporto espropriativo dal punto di vista passivo, cfr. Cass. n. 25376 del 2019, n. 11053 del 2012, SU n. 24397 del 2007, n. 6957 del 1996), ovvero abbia concorso nell'esercizio di poteri espropriativi con atti di rilievo esterno nei confronti degli espropriati.

Pertanto, assorbito il secondo motivo, che denuncia violazione di legge, illogicità e contraddittorietà della motivazione e omessa pronuncia sulla domanda di determinazione dell'indennità definitiva di esproprio, il ricorso è accolto in relazione al primo motivo, con rinvio al Tribunale Superiore, per un nuovo esame e per le spese della presente fase.

P.Q.M.

La Corte, in accoglimento del primo motivo di ricorso, assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata e rinvia al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in diversa composizione, anche per le spese.

Roma, 12 luglio 2022

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 24 AGO, 2022

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Paoletti

Sabrina Paoletti



Il Presidente

Paolo V. G.