

Procedimento
2006

26302/08

h



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

Oggetto

- Espropriazione
- pubblica
utilità -

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 22203/2006

Dott. VINCENZO CARBONE - Primo Presidente -
Dott. PAOLO VITTORIA - Presidente di Sezione -
Dott. ENRICO PAPA - Presidente di Sezione -
Dott. MARIA GABRIELLA LUCCIOLI - Consigliere -
Dott. GUIDO VIDIRI - Consigliere -
Dott. MICHELE D'ALONZO - Consigliere -
Dott. GIOVANNI SETTIMI - Consigliere -
Dott. FRANCESCO MARIA FIORETTI - Consigliere -
Dott. LUIGI MACIOCE - Rel. Consigliere -

Cron. 26302

Rep. 7144

Ud. 21/10/2008

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 22203-2006 proposto da:

RAFFAELE DE RUGGIERO, GIANFRANCO DE RUGGIERO, GIULIANA
DE RUGGIERO, MARIO DE RUGGIERO, elettivamente
domiciliati in ROMA, VIA EUDO GIULIOLI 47/B/18, presso
il signor MAZZITELLI GIUSEPPE, rappresentati e difesi
dall'avvocato BARRA ANTONIO, per delega a margine del
ricorso;

2008
926

h

- **ricorrenti** -

contro

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO DI SALERNO, in persona del legale rappresentante pro-tempore, MINISTERO DEI TRASPORTI E DELLE INFRASTRUTTURE, MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, MINISTERO DEL COORDINAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA, in persona dei rispettivi Ministri pro-tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che li rappresenta e difende ope legis;

STAZIONE SPERIMENTALE PER L'INDUSTRIA DELLE CONSERVE ALIMENTARI DI PARMA, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA FEDERICO CONFALONIERI 5, presso lo studio dell'avvocato MANZI LUIGI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato SONCINI FRANCESCO, per delega a margine del controricorso;

- **controricorrenti** -

nonchè contro

COMUNE DI ANGRI;

- **intimato** -

avverso la decisione n. 290/2006 della CONSIGLIO DI STATO, depositata il 30/01/2006;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 21/10/2008 dal Consigliere Dott. LUIGI MACIOCE;

h

uditi gli avvocati Antonio BARRA, Francesco SONCINI,
Vittorio RUSSO per l'Avvocatura Generale dello Stato,
Emanuele COGLITORE per delega dell'avvocato Luigi
Manzi;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.
VINCENZO NARDI che ha concluso, in via preliminare, per
la riunione del ricorso con il n. 20066/06 pendente tra
le stesse parti; nel merito, per il rigetto del
ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

u

Con citazione del 22/11/1983 i fratelli de Ruggiero Raffaele, Gianfranco, Giuliana, Mario, comproprietari di un fondo sito nel Comune di Angri 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 Parma, convennero la Stazione 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 de Ruggiero 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 de Ruggiero 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 restitutiva, 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.

u

I de Ruggiero, che intanto avevano introdotto innanzi al Tribunale di Salerno altro giudizio, avente ad oggetto la restituzione del fondo o il ristoro per la sua perdita, nel corso del quale era stata proposta istanza di regolamento di giurisdizione (assegnata per la decisione delle S.U.), proposero appello avverso la predetta decisione 5718/04 del TAR Campania, impugnazione respinta dal Consiglio di Stato con sentenza del 30/1/2006.

Nella motivazione di tale pronunzia il Consiglio di Stato ha, dopo l'esposizione della vicenda processuale, la sintesi della decisione impugnata e dei motivi di appello:

- preliminarmente rammentato, ed esaminando le eccezioni sollevate dalla Stazione Sperimentale, la sussistenza della giurisdizione del G.A. in tema di domanda di risarcimento del danno da irreversibile trasformazione del fondo occupato pur in difetto di tempestivo decreto di esproprio, giurisdizione recante le stesse connotazioni anche in sede di giudizio di ottemperanza;
- osservato al proposito che il giudizio di ottemperanza doveva essere conformato in termini di idoneità a rendere all'istante tanto la tutela ripristinatoria quanto quella risarcitoria, l'una e l'altra spettanti alla cognizione del G.A. ;
- considerato che neanche la realizzazione dell'opera pubblica poteva ritenersi ostacolo alla esecuzione – in termini restitutori – del giudicato di annullamento, trattandosi di mero “fatto” inidoneo ad operare il trasferimento della proprietà (bisognevole dell'atto di cui all'art. 43 del d.leg. 327/01);
- osservato, con riguardo alla specie, che ostacolo alla esecuzione sollecitata

era costituito non già dall'effetto abdicativo conseguito dalla proposizione della domanda risarcitoria innanzi al G.O., bensì dalla reiterazione di nuovo decreto di esproprio 26.11.1983 (in sostituzione di quello 11.10.1983) non travolto dalla sentenza demolitoria 1385/02 del TAR e mai fatto segno ad impugnazione;

- conclusivamente considerato che l'esecuzione in forma risarcitoria era da ritenersi preclusa, ed ovviamente con riguardo al brevissimo periodo corrente tra i due decreti di esproprio, per il giudicato formatosi sulla pronunzia negativa del G.O. e quella restitutoria per la sopravvenienza del nuovo non impugnato decreto di esproprio.

Per la cassazione di tale sentenza e la declaratoria della giurisdizione del G.O. hanno proposto ricorso ai sensi dell'art. 362 c. 1 c.p.c. i de Ruggiero notificando l'atto alla Stazione sperimentale ed alle Amministrazioni dello Stato in data 20.7.2006; hanno proposto controricorso la Stazione Sperimentale e l'Avvocatura Generale dello Stato (per l'UTG di Salerno e per le Amministrazioni dei Trasporti, del Bilancio e della Ricerca Scientifica).

I difensori dei ricorrenti e della controricorrente Stazione Sperimentale hanno depositato memorie e tutti i difensori delle parti hanno discusso oralmente.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Nell'unico motivo del ricorso, ampiamente illustrato nella memoria finale, i de Ruggiero si dolgono della decisione del Consiglio di Stato là dove avrebbe violato i limiti della giurisdizione imposti dagli artt. 7 della legge 1034/71, 34 del d.legs. n. 80/98, 7 della legge 205/00 e l'art. 2909 del codice civile. A criterio dei ricorrenti dalla decisione n. 204 del 2004 della Corte Costituzionale discenderebbe – con riguardo al caso di specie, ove l'annullamento degli atti della procedura espropriativa non avrebbe imposto la correlazione necessaria tra tutela risarcitoria e tutela demolitoria – che la *potestas judicandi* spetta al G.O. Pertanto non vi sarebbe stato alcun ambito riservato al G.A. ed alla sede

h

dell'ottemperanza. In ogni caso il Consiglio di Stato avrebbe ignorato che il secondo decreto di esproprio era comunque intervenuto tardivamente e, di converso, avrebbe fatto applicazione del giudicato esterno dimenticando che la vicenda processuale che lo aveva generato innanzi al G.O. era affatto diversa per *petitum* e parti. Nella memoria finale – poi – alla illustrazione dei due succitati profili di censura viene anteposta una dissertazione sulla storia del Consiglio di Stato che attesterebbe, come confermato dalla decisione impugnata, il difetto in tal Consiglio delle elementari condizioni di terzietà ed indipendenza per fare in esso individuare un giudice.

La controricorrente Stazione Sperimentale, che nega fondamento alle avverse censure di difetto di giurisdizione in sede di “ottemperanza”, pregiudizialmente eccepisce il difetto di legittimazione dei de Ruggiero avendo essi stessi invocato la tutela di cognizione ed ottemperanza innanzi al Giudice Amministrativo. La controricorrente Avvocatura generale ha proposto non dissimili difese.

Ritiene il Collegio che, nessuna delle prospettazioni difensive dei ricorrenti essendo condivisibile, il ricorso debba essere rigettato con la conseguente declaratoria di giurisdizione in capo al giudice amministrativo.

Sotto un primo profilo appaiono irricevibili, perché prive di alcun contenuto impugnatorio ed articolate nella sola memoria finale, le considerazioni afferenti la pretesa carenza di potestà decisoria “istituzionale” del Consiglio di Stato siccome sfornito della necessaria terzietà ed indipendenza.

Sotto un secondo profilo appare, in primo luogo, non preclusa la cognizione della generale censura di superamento dei limiti esterni della giurisdizione che sarebbe stata perpetrata dai Giudici amministrativi prendendo cognizione di domande restitutorie e risarcitorie correlate ad una vicenda di *occupazione usurpativa* che, discendente da una trasformazione dei fondi occupati occorsa a dichiarazione di pubblica utilità inefficace, alla cognizione di quei giudici sarebbe certamente sottratta.

Non sussiste invero tale preclusione, né potendo invocarsi - in presenza di una espressa statuizione del Consiglio di Stato resa nella disamina della questione posta dalla appellata Stazione Sperimentale - il principio afferente la formazione di giudicato implicito sulla giurisdizione posto dalla assai recente sentenza n. 24883 del 2008 di queste Sezioni Unite, né scorgendosi perché mai dovrebbe agli odierni ricorrenti essere negato interesse impugnatorio (come eccepito dalla difesa della Stazione Sperimentale) con riguardo ad una affermazione che, in tesi, potrebbe integrare uno sconfinamento dai limiti della giurisdizione del giudice amministrativo.

Quanto al merito della censura in disamina va affermato, in dissenso da quanto prospettato nel ricorso, che spetta al giudice amministrativo la giurisdizione sulle controversie risarcitorie afferenti il danno cagionato dalla occupazione realizzata in base a dichiarazione di pubblica utilità annullata, essendo l'attività materiale mera attuazione di un potere pubblico pur indebitamente esercitato (come affermato da queste Sezioni Unite nelle sentenze n. 3724, n. 8689, n. 9324 e n. 14954 del 2007).

Sotto un terzo profilo neanche appare preclusa (alla stregua del rilievo di cui sopra), ma è nel merito priva di fondamento, la diversa questione – pur posta in ricorso – del superamento dei limiti esterni della giurisdizione da parte del giudice di appello in sede di ottemperanza.

E' invero punto fermo quello per il quale il controllo di legittimità riservato a questa Corte sulle pronunzie del Consiglio di Stato sia limitato ad accertare l'eventuale fuoruscita della decisione dai limiti esterni della giurisdizione a quel giudice spettante e restando escluso ogni sindacato su *errores in iudicando* od *in procedendo* commessi all'interno di tale giurisdizione (da ultimo vd. le sentenze n. 17766, n. 16537 e n. 12643 del 2008 delle S.U.).

Ed è altrettanto certo che, atteggiandosi il giudizio di ottemperanza (art. 37 della legge n. 1034 del 1971) a sede di verifica dell'effettivo adempimento della

W

amministrazione al comando impartito dal giudice della cognizione, sede nella quale è consentita alla bisogna la integrazione di quel comando in base a poteri cognitivi analoghi a quelli della cognizione, l'esercizio da parte del Consiglio di Stato di siffatto potere di "integrazione" è indiscutibilmente soggetto al sindacato sul rispetto del *limite esterno* della propria potestà giurisdizionale da parte di questa Corte a Sezioni Unite (vd. sul punto S.U. le sentenze n. 16469 del 2006, n. 13431 del 2006 e n. 17633 del 2003).

E dunque, alla stregua di quanto testè affermato, è proponibile il profilo di censura per il quale il Consiglio di Stato *ex officio* avrebbe integrato inammissibilmente le statuizioni demolitorie rivenienti dalla sentenza n. 1385/02 del TAR Campania, non essendo configurabile alcun giudicato implicito che possa precludere il sollecitato sindacato (S.U. cit. n. 24883 del 2008) le volte in cui, come nella specie, la violazione del limite esterno sia stata addebitata ad una *iniziativa officiosa* del giudice d'appello nell'esercizio del suo potere di integrazione del comando impartito nella sede della cognizione.

Ma la prospettata violazione non sussiste in concreto, non potendosi affermare, contrariamente a quanto in ricorso prospettato, che la predetta cognizione abbia ecceduto dai limiti assegnati.

Il Consiglio di Stato nella decisione in disamina ha invero rammentato che la decisione negativa del primo giudice sulle istanze risarcitorie e restitutorie delle parti ricorrenti, per l'adempimento del giudicato demolitorio del 2002, era stata fondata sulla "novità" delle prime e sulla volontà abdicativa manifestata *ex actis* per le seconde: il giudice d'appello è andato di contrario avviso ed ha – come in premessa rammentato – negato la tutela restitutoria per la incontestata sopravvenienza del non impugnato decreto di esproprio 26.11.1983 e quella risarcitoria, ovviamente limitata al brevissimo periodo corrente tra l'11.10.1983 ed il 26.11.1983, per l'effetto preclusivo determinato

lu

dal giudicato esterno (la sentenza 18.7.1996 con la quale la Corte di Salerno dichiarò improponibile la domanda risarcitoria introdotta dagli attori il 22.11.1983).

Né l'una né l'altra statuizione, poste entrambe alla base del diniego di concreta attuazione del giudicato del 2002, travalicano i limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo in sede di ottemperanza.

Il Consiglio di Stato ha infatti negato l'attuazione in forma restitutoria del giudicato di annullamento sul rilievo preclusivo del sopravvenuto *ulteriore titolo idoneo* (il decreto di esproprio 26.11.1983), titolo che era stato debitamente acquisito al *thema decidendi* su eccezione e ad iniziativa della Stazione Sperimentale: il giudice amministrativo non ha, quindi, indebitamente declinato l'esercizio della propria potestà giurisdizionale ma ha negato, nell'ambito del predetto esercizio, la possibilità di accordare la chiesta restituzione dei beni sul rilievo che il sopravvenuto, e non impugnato decreto, costituisce ostacolo giuridico alla attuazione della tutela. E la eventuale (e perverso neanche compiutamente prospettata) possibilità che detto rilievo sia stato formulato *contra legem* è considerazione non sottoponibile in questa sede proprio perché afferisce all'esercizio in concreto della giurisdizione sotto il profilo della ricognizione dell'oggetto e dei presupposti del giudizio stesso innanzi al giudice dell'ottemperanza (vd. sent. n. 12671 del 2007 di queste Sezioni Unite).

Il Consiglio di Stato ha quindi negato l'attuazione in forma risarcitoria del giudicato di annullamento sul rilievo della preclusione rappresentata dal giudicato al proposito formatosi innanzi al G.O. in forza del quale l'azione risarcitoria sarebbe stata dichiarata *improponibile*: la statuizione, afferente la impossibilità di attuare "per equivalente" il giudicato amministrativo demolitorio per il brevissimo periodo corrente tra il primo decreto ablatorio annullato ed il secondo decreto espropriativo irrevocabile, non integra alcuno

sconfinamento dai limiti della potestà giurisdizionale assegnata al G.A. Ed invero, richiamato l'indirizzo di questa Corte per il quale è sottratta al sindacato delle Sezioni Unite ogni valutazione sulla sussistenza del giudicato formulata dal Consiglio di Stato (si rammentano *ex multis* le sentenze n. 10971 del 2008 e n. 5077 del 2005), deve essere affermato che l'errore nel ritenere esistente un giudicato esterno e nel riconnettere ad esso efficacia preclusiva non implica affatto l'indebito diniego della propria potestà giurisdizionale ma integra soltanto la decisione (frutto di un eventuale *error in iudicando*: cfr. S.U. n. 24664 del 2007) di respingere la domanda a quella potestà sottoposta.

.....

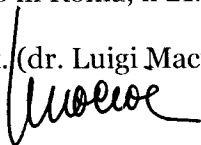
Alla reiezione del ricorso ed alla declaratoria di giurisdizione del giudice amministrativo segue la condanna dei ricorrenti alla refusione delle spese del giudizio in favore dei controricorrenti.

P.Q.M.

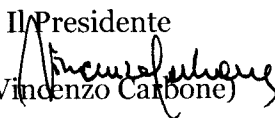
Rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; condanna i ricorrenti, tra loro in solido, a corrispondere le spese di lite ai controricorrenti, che determina, per la Stazione Sperimentale per l'Industria delle Conserve Alimentari di Parma, in € 5.200,00 (di cui € 200 per esborsi) oltre spese generali ed accessori di legge e, per le Amministrazioni dei Trasporti, della Ricerca Scientifica, del Bilancio e Programmazione Economica e dell'UTG di Salerno, in € 4.000,00 oltre alle spese prenotate a debito.

Così deciso in Roma, il 21.10.2008.

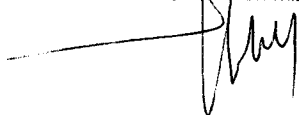
Il Cons.est. (dr. Luigi Macioce)



Il Presidente
(dr. Vincenzo Carbone)



IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista



11

Depositata in Cancelleria
oggi, 31 OTT. 2008
IL CANCELLIERE
Giovanni Giambattista

