



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 500/06 Reg. Sent.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sede di N. 2258 R. G.
Palermo, Sezione Seconda, ha pronunciato la seguente N. 5337 R. G.

S E N T E N Z A

ANNO 2004

sui ricorsi riuniti n. **2258/04** e n. **5337/04**, proposti da **MERCADANTE CORVI Giuseppe**, rappresentato e difeso, per mandato in calce ai ricorsi, dall'avv. Franz Castagnetta e, giusta procura del 28 ottobre 2005 (notaio Andrea Sorrentino, rep. n. 58177), dall'avv. Giuseppe Sorrentino, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Palermo, largo degli Abeti, n. 3:

- **il ric. 2258/04**

CONTRO

1. il Comune di Palermo, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituitosi in giudizio;
2. la Presidenza della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Palermo, presso i cui uffici, in via Alcide De Gasperi, n. 81, è domiciliato per legge,

PER IL RISARCIMENTO

del danno conseguente alla illegittima ed abusiva occupazione del lotto di proprietà del ricorrente ubicato a Palermo e distinto in

catasto alle particelle 2451 e 2452, foglio 18, partita 4234, occupato in via d'urgenza in forza dei decreti del 12 giugno, 12 luglio e 2 agosto 1989 e per il quale non è stato adottato decreto di esproprio;

- **il ric. 5337/04**

CONTRO

la Presidenza della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituitosi in giudizio,

PER IL RISARCIMENTO

del danno conseguente alla espropriazione del lotto di proprietà del ricorrente ubicato a Palermo e distinto in catasto alla particella 2453, foglio 18, partita 4234, il quale è stato restituito in quanto non utilizzato.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato per la Regione Siciliana relativamente al ricorso n. 2258/2004;

Visti gli atti di costituzione del nuovo difensore del ricorrente;

Vista la memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato relativamente al ricorso n. 2258/2004;

Visti gli atti tutti di causa;

Designato relatore il referendario Aurora Lento;

Uditi alla pubblica udienza del 16 febbraio 2006 l'avv. Giuseppe Sorrentino per il ricorrente e l'avvocato dello Stato Giuseppina Tutino per l'Amministrazione resistente;

Ritenuto e considerato:

FATTO

Con i ricorsi indicati in epigrafe, dei quali quello n. 2258/2004 notificato il 16 marzo 2004 e depositato l'8 aprile 2004, e quello n. 5337/2004 notificato il 16 novembre 2004 e depositato il 14 dicembre successivo, il signor Mercadante Corvi Giuseppe esponeva che con decreti del 12 giugno, 12 luglio e 2 agosto 1989 era stata disposta da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri l'occupazione d'urgenza di un fondo di proprietà dello stesso ubicato a Palermo e distinto in catasto alla partita 4234, foglio 18, particella 351, la quale era stata successivamente frazionata nelle particelle 2530, 2451, 2452 e 2453.

Esponeva, altresì, che la particella 2453 gli successivamente era stata restituita, in quanto non utilizzata, e che per le particelle 2451 e 2452 non era intervenuto decreto di espropriazione.

Con il primo dei suddetti ricorsi (n. 2258/04) è stato chiesto che venisse dichiarata la illiceità della occupazione delle particelle 2451 e 2452, le quali erano state irreversibilmente trasformate, in considerazione del fatto che ai decreti di occupazione d'urgenza non avrebbe fatto seguito l'adozione di formale e tempestivo provvedimento di espropriazione. E' stata, altresì, chiesta la condanna al risarcimento del danno conseguente, nei confronti della Regione Siciliana (la quale era frattanto subentrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella procedura espropriativa) e del Comune di Palermo (nella qualità di beneficiario dell'esproprio).

Con il secondo ricorso (n. 5337/2004) è stato chiesto il risarcimento dei danni asseritamente subiti in conseguenza della procedura espropriativa relativamente alla particella 2453, la quale, come detto, era stata successivamente restituita in quanto non utilizzata.

In entrambi i gravami il ricorrente ha rappresentato che trattavasi di “ricorso in riassunzione”, in quanto il Tribunale di Palermo - innanzi al quale la suddetta pretesa risarcitoria era stata inizialmente azionata -, con le sentenze n. 2235/2003 e n. 2981/2004 aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione con riferimento alla materia oggetto del giudizio a fronte della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell’art. 34 del D.Lgs. 80/1998 nel testo modificato dall’art. 7 della legge 205/2000.

Per la Presidenza della Regione Siciliana e con riferimento al (solo) ricorso n. 2258/2004 si è costituita in giudizio l’Avvocatura dello Stato.

Il Comune di Palermo, seppur ritualmente intimato, non si è costituito in giudizio.

Con atti depositati il 24 gennaio 2006 si è costituito in giudizio il nuovo difensore del ricorrente.

L’Avvocatura dello Stato ha depositato in vista dell’udienza una memoria relativa al ricorso n. 2258/2004, con la quale ha preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per effetto della sentenza della Corte Costituzionale

n. 204/2004, l'inammissibilità del ricorso per insufficiente esposizione delle ragioni di fatto e diritto poste alla base dello stesso ed, infine, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Regione Siciliana, trattandosi di procedura finalizzata alla realizzazione di opere non rientranti nella competenza regionale, la cui esecuzione era, peraltro, stata affidata ad un concessionario.

Ha comunque chiesto che il ricorso venisse rigettato, in quanto infondato, stante l'avvenuta adozione dei decreti di espropriazione nel rispetto dei termini normativamente previsti, con il favore delle spese.

Alla pubblica udienza del 16 febbraio 2006, i ricorsi, su conforme richiesta dei difensori delle parti, sono stati posti in decisione.

DIRITTO

1. - La controversia concerne la richiesta avanzata dal ricorrente di ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito per effetto della procedura espropriativa disposta dalla Presidenza del Consiglio (alla quale era successivamente subentrata la Presidenza della Regione Siciliana) a favore del Comune di Palermo relativamente ad un terreno di sua proprietà.

La richiesta in questione è stata avanzata con due distinti ricorsi, dei quali quello n. 2258/04 fa riferimento alla circostanza che la perdita di proprietà delle particelle 2451 e 2452 sarebbe avvenuta per effetto non di provvedimento formale di espropriazione, ma

della cd. accessione invertita, senza possibilità di restituzione del bene, stante la irreversibile trasformazione dello stesso a seguito della realizzazione dell'opera pubblica prevista, consistente in una scuola elementare nel quartiere Zen.

L'accoglimento di tale domanda presuppone naturalmente la previa declaratoria dell'illiceità del comportamento tenuto nella specie dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui è subentrata successivamente la Presidenza della Regione Siciliana.

Con il ricorso n. 5337/04 la pretesa risarcitoria viene invece avanzata con riferimento alla particella 2453, che è stata restituita in quanto non utilizzata, la quale avrebbe subito danni in conseguenza della (incoata, ma poi interrotta) procedura espropriativa in questione.

2. - Preliminarmente va disposta la riunione dei due ricorsi, stante l'evidente connessione oggettiva e soggettiva.

3. - Sempre in via preliminare va esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione, che è stata sollevata con riferimento al ricorso n. 2258/2204 dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui trattasi di controversia avente ad oggetto un "comportamento" della P.A., la quale, perciò, a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004, deve ritenersi devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

La questione della sussistenza della giurisdizione amministrativa va esaminata d'ufficio per quanto riguarda l'altro ricorso (n. 5337/04).

Ritiene il Collegio che la questione, ampiamente dibattuta in giurisprudenza e in dottrina, debba essere ora risolta alla luce della recentissima ordinanza delle Sezioni unite della Cassazione n. 1207 del 23 gennaio 2006, nel senso del difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale Amministrativo nella specie.

Con la predetta ordinanza la Corte di cassazione ha, infatti, affermato che *“salva restando l'attribuzione al giudice ordinario della cognizione incidentale sull'atto amministrativo e del potere di disapplicazione dell'atto illegittimo (...) resta esclusa dalla giurisdizione l'azione risarcitoria avente a oggetto il pregiudizio derivante da un atto amministrativo definitivo per difetto di tempestiva impugnazione, essendogli precluso il sindacato in via principale sull'atto o sul provvedimento amministrativo”*; mentre, *“qualora non venga in contestazione il legittimo esercizio dell'attività amministrativa - come avviene nel caso in cui l'atto amministrativo sia stato annullato o revocato dall'Amministrazione nell'esercizio del suo potere di autotutela, ovvero sia stato rimosso a seguito di pronuncia definitiva del giudice amministrativo, ovvero ancora abbia esaurito i suoi effetti per il decorso del termine di efficacia ad esso assegnato dalla legge - l'azione risarcitoria rientra nella giurisdizione generale del giudice ordinario, non*

operando nella specie la connessione legale fra tutela demolitoria e tutela risarcitoria”.

In buona sostanza, la Cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario relativamente a tutte le cause risarcitorie in materia di espropriazione, con la sola eccezione del caso in cui vi sia la necessità di rimuovere preventivamente un provvedimento amministrativo ritenuto illegittimo. In tale ipotesi, infatti, il giudice ordinario non può disapplicare l'atto, che deve essere annullato dal giudice amministrativo.

Ne deriva che le controversie in materia di occupazione appropriativa, al pari di quelle relative alla occupazione usurpativa nonché a quelle risarcitorie in senso stretto, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre quelle nelle quali vi sia stata la emanazione di un provvedimento di esproprio rientrano nella giurisdizione amministrativa.

Ne deriva, altresì, che, come ritenuto dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, il giudizio di annullamento assume carattere pregiudiziale rispetto a quello risarcitorio (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 26 marzo 2003, n. 4, ma anche Cassazione Civile, sezioni unite, 21 luglio 1999, n. 483, e più di recente Consiglio di Stato, IV, 5 agosto 2005, n. 4156 e 31 gennaio 2005, n. 200), con le ovvie conseguenze in termini di dichiarazione di inammissibilità dell'azione risarcitoria autonomamente intrapresa.

Per completezza va rilevato che l'affermazione della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario relativamente alle ipotesi di "occupazione appropriativa", di cui alla citata pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione, si pone in contrasto con la decisione n. 4/2005 della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella quale si affermava invece la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo anche nei casi di inefficacia sopravvenuta *ex lege* o di annullamento del provvedimento degradatorio del diritto soggettivo, applicativo del vincolo preordinato all'espropriazione, stante che in questi casi la controversia avrebbe ad oggetto "atti" e "provvedimenti" e non "comportamenti", con la conseguenza che la controversia stessa sarebbe riconducibile all'esplicazione di un pubblico potere; sicché solo in assenza di una (valida) dichiarazione di pubblica utilità si potrebbe parlare di meri comportamenti materiali, con il corollario che solamente in tale ipotesi la relativa controversia potrebbe ritenersi devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario.

Tale prospettazione, cui ha aderito questa sezione in alcune recenti pronunce, si ritiene vada ora riconsiderata, alla luce della sopravvenuta pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione, informata ad un'interpretazione molto rigorosa della sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004, sulla base della quale la "occupazione appropriativa", poiché caratterizzata dalla perdita di efficacia del provvedimento di occupazione del fondo in quanto non

seguito dalla tempestiva adozione del decreto di espropriazione, è qualificabile come “comportamento” e rientra, pertanto, nell’ambito della giurisdizione ordinaria.

4. - Ciò posto, la questione che si pone è se nella fattispecie in esame venga in considerazione una pretesa risarcitoria, la quale richiede la preventiva caducazione del provvedimento amministrativo, dato che solo in tale caso potrebbe ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo.

Orbene, la situazione è differente per i due ricorsi in esame, in quanto il primo (n. 2258/04) ha ad oggetto una pretesa risarcitoria conseguente ad un’asserita c.d. occupazione appropriativa, mentre il secondo (n. 5337/04) si riferisce alla domanda di risarcimento dei danni che si sarebbero verificati nel corso del periodo di occupazione (e in conseguenza di questa) in quella parte del fondo del ricorrente (particella 2453) successivamente restituita allo stesso in quanto non utilizzata.

4.1. - Per quanto riguarda la prima controversia, va ricordato che la stessa si riferisce alle particelle 2451 e 2452, per le quali il ricorrente afferma essere intervenuto il decreto di occupazione d’urgenza, ma non quello di espropriazione definitiva.

Tale circostanza è contraddetta dalla Avvocatura dello Stato, la quale, nella propria memoria difensiva, ha dedotto l’avvenuta tempestiva adozione dei decreti espropriativi.

In effetti, dalla documentazione versata in atti risulta che la particella 2452 è stata definitivamente espropriata con il decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 191 del 21 luglio 1995.

Diversa è invece la situazione per la particella 2451, in quanto il decreto n. 194 del 21 luglio 1995, al quale fa riferimento la difesa erariale, non riporta nell'elenco ditte la parte del fondo in questione, la quale è, peraltro, riportata nel piano particellare. Sembrerebbe, pertanto, che tale particella non sia oggetto del provvedimento di espropriazione *de quo*. Trattasi, comunque, di circostanza di fatto, non determinante agli effetti del presente giudizio.

Il ricorso n. 2258/2004 deve, infatti, essere dichiarato inammissibile, con la precisazione che, per quanto riguarda la particella 2452, rileva la mancata impugnazione del decreto di espropriazione (sicché viene in questione la determinazione della relativa indennità nonché di quella di occupazione, questione riservata alla specifica cognizione della Corte di Appello ai sensi dell'art. 20 della legge 865/1971); mentre relativamente alla particella 2451, trattandosi, allo stato degli atti, di una fattispecie di occupazione appropriativa, sussiste il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

5. - Alla stessa conclusione deve giungersi relativamente al ricorso n. 5337/2004, concernente la domanda di risarcimento del danno asseritamente arrecato durante l'occupazione (e per effetto

della stessa) alla parte del fondo (particella 2453) successivamente restituita al ricorrente in quanto non utilizzata.

Viene in questo caso in considerazione non una ipotesi di “occupazione appropriativa”, relativamente alla quale potrebbe in ipotesi porsi un problema di sussistenza della giurisdizione amministrativa anche successivamente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 204/2004, ma un caso di comportamento posto in essere dalla P.A. in violazione delle ordinarie norme civilistiche poste a tutela della proprietà e del possesso. Nessun dubbio può, pertanto, aversi in ordine alla insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo.

6. - Concludendo, per le considerazioni suesposte, i ricorsi in esame vanno dichiarati inammissibili, secondo quanto in precedenza precisato relativamente a ciascuno degli stessi.

Si ravvisano, tuttavia, sufficienti motivi, avuto riguardo agli specifici profili della controversia, per compensare tra le parti costituite le spese di giudizio.

P. Q. M.

il Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia, Sede di Palermo, Sezione Seconda, previa riunione, dichiara inammissibili i ricorsi n. 2250/04 e n. 5337/04 in epigrafe indicati. ---

Spese compensate.-----

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.-----

Così deciso in Palermo, nella Camera di Consiglio del 16 febbraio 2006, con l'intervento dei Signori Magistrati:

- CALOGERO ADAMO - Presidente
- COSIMO DI PAOLA - Consigliere
- AURORA LENTO - Referendario Estensore

Depositato in Segreteria il 02.03.2006

Il Direttore
Maria Rosa Leanza