



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1049 del 2002, proposto da:
Coha Giuseppe, Coha Lucia rappresentati e difesi dagli avv. Prof.
Alessandro Crosetti, Franco Macocco, con domicilio eletto presso il primo
in Torino, corso Principe Eugenio, 9;

contro

Comune Carmagnola, rappresentato e difeso dall'avv. Prof. Carlo
Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via
Pietro Palmieri, 40;

ricorso in riassunzione ex art.50 c.p.c. - ripristino stato dei luoghi.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Carmagnola;

Esaminate le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 25 marzo 2010 il Referendario Avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. 1. Con il ricorso oggi in decisione i ricorrenti riassumono davanti a questo T.A.R. il giudizio originariamente incardinato presso l'A.G.O. con atto di citazione del 28.12.1998 e definito con sentenza del Tribunale di Torino, II, 28.1.2002 n. 981, che ha declinato la giurisdizione aderendo all'accezione sul punto elevata dall'Amministrazione, secondo cui la controversia apparteneva al G.A. ex art. 34 del d.lgs. 31.3.1998 n. 80, che in allora involveva tutte le controversie aventi ad oggetto atti e comportamenti in materia di urbanistica ed edilizia.

1.2. Allegano i ricorrenti che il Comune di Carmagnola realizzava senza alcun preavviso una strada pubblica occupando uno dei terreni componenti l'azienda agricola da loro gestita e posseduta, terreno che da vari decenni veniva utilizzato come passaggio con mezzi agricoli da parte degli utilizzatori dei fondi finitimi.

Le indagini svolte dai ricorrenti non approdavano all'emergenza di atti formali di acquisizione della proprietà del fondo de quo.

A seguito di esposto formulato dai deducenti al Comune in data 16.5.1998, l'Ente locale, con nota del 16.5.1998, precisava che il predetto vecchio tracciato fu asfaltato e nel 1948 fu fatto oggetto di un consorzio stradale formalizzatosi nel 1959 con la partecipazione del Comune stesso, che aveva riconosciuto la pubblica utilità dell'opera.

E' in effetti agli atti del giudizio (doc. 1 ricorrenti) la delibera di Consiglio

comunale n. 95 del 17.10.1959 con la quale il Comune, presa visione di tutti gli atti allegati alla domanda di costituzione di un consorzio “volontario permanente per le opere di sistemazione manutenzione della strada vicinale Tetti – Grandi Casanova” soggetta a pubblico transito, approvava la costituzione di detto consorzio deliberando altresì il concorso del Comune alla spesa di sistemazione e manutenzione della via in ragione della metà.

Ne consegue che l'intervento del Comune resistente è stato sin dall'origine limitato alla partecipazione al consorzio volontario costituitosi tra tutti gli utenti della strada, nonché a far fronte alle spese di manutenzione e previa sistemazione della stessa.

Non è dato pertanto al Collegio individuare l'emersione di atti o provvedimenti dichiarativi della pubblica utilità dell'opera e costituenti prodromi della occupazione e trasformazione del fondo di proprietà dei ricorrenti.

Si costituiva in giudizio il Comune intimato con atto formale del 3.3.2004 cui faceva seguito il deposito di documenti il 25.2.2010 e di memoria difensiva il 12.3.2010.

Alla Pubblica Udienza del 25.3.2010, sulle conclusioni delle parti e la Relazione del Referendario Avv. Alfonso Graziano il gravame è stato trattenuto a sentenza.

DIRITTO

1.1. Ricostruito nei termini illustrati il fenomeno retrostante la pretesa azionata dai ricorrenti, principia il Collegio con l'estrapolazione delle categorie giuridiche sottese alla domanda in scrutinio, che fu precisata davanti al Tribunale di Torino sulle conclusioni rassegnate nei termini di “accertare l'avvenuta occupazione abusiva dei terreni di proprietà dei sigg.

Coha (...) e dichiarare il diritto degli attori ad ottenere la restituzione dei terreni di proprietà, nonché il ripristino dello stato dei luoghi”.

Orbene, emerge dall'esposizione in dritto svolta dai deducenti, che essi azionano un diritto soggettivo pieno, espressamente qualificando il comportamento del Comune come “atto illecito”, poi precisando che il “tratto di strada realizzato sul fondo di proprietà degli attori è totalmente nuovo, sotto ogni profilo: la collocazione, la dimensione, il materiale e l'uso. In sostanza l'amministrazione ha realizzato un'opera del tutto diversa, trasformando irreversibilmente il fondo di proprietà degli attori” (ricorso introduttivo, pagg. 2-3).

1.2. Ritiene la Sezione che la controversia odiernamente posta alla sua attenzione sfugga alla giurisdizione del Giudice Amministrativo, dovendo necessariamente inquadrarsi la sentenza del Tribunale di Torino declinativa della giurisdizione del G.O. nel contesto storico in cui fu resa, durante il quale vigeva l'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998 nella sua primigenia formulazione antecedente la declaratoria di parziale incostituzionalità pronunciata dalla Consulta con la nota sentenza n. 204/2004.

In termini di fatto i ricorrenti sostengono che la nuova strada pubblica realizzata dal consorzio in questione non coincide con la antica via assoggettata a pubblico transito, poiché sarebbe stata invaso parte della loro proprietà.

La P.A. avrebbe posto in essere, quindi, una fattispecie di sconfinamento nel suolo di proprietà dei deducenti e, più in generale, pare alla Sezione di trovarsi al cospetto di un comportamento del Comune avulso da ogni previa determinazione formale, risolvendosi in una sorta di voie de fait, ovvero di contegno materiali apprensivo della proprietà del bene del privato.

2.1. Orbene, rammenta in proposito il Collegio che le voies de fait sostanziano proprio quelle ipotesi residuali che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato già con la decisione n. 9/2005 e poi con la n. 2/2006 devolvevano alla giurisdizione del G.O.

Inoltre, va pure evidenziato che alla luce delle allegazioni difensive di cui ai passi appena riportati dell'atto di citazione, la vicenda per cui è causa è pacificamente ascrivibile al noto fenomeno patologico comportamentale della P.A. tramandato alla letteratura giuridica come occupazione usurpativa allo stato puro, in quanto del tutto scollegata da un previo atto dichiarativo della pubblica utilità oltre che da un decreto di esproprio che sia stato poi annullato dal G.A..

Fattispecie, queste ultime, nelle quali il contegno apprensivo posto in essere dal potere pubblico è pur sempre mediato dall'adozione di un provvedimento amministrativo, la cui esistenza giustificava la devoluzione della controversia alla giurisdizione del G.A. secondo la stessa citata Adunanza Plenaria n. 9/2005, sul rilievo che quell'atto, all'epoca della sua adozione, radicava e sosteneva comunque l'esplicazione del pubblico potere, a nulla rilevando la sua postuma demolizione da parte del G.A., né privando l'effetto retroattivo del successivo annullamento giurisdizionale, il potere pubblico della copertura formale conferita dal provvedimento.

Il proprium – e forse anche il tallone d'Achille, stando alle voci critiche elevatesi in dottrina e parte della giurisprudenza di prime cure alla prospettazione in analisi – della delineata ascrizione della controversia alla cognizione del Giudice amministrativo propugnata dall'Adunanza Plenaria, risiedeva nell'argomento per il quale occorreva riguardare e cristallizzare il provvedimento dichiarativo della pubblica utilità o il decreto di esproprio, al momento della sua genesi, per apprezzarne l'attitudine legittimante

l'espressione del pubblico potere ablativo, il quale non verrebbe poi infirmato ex post dalla portata retroattiva dell'annullamento giurisdizionale o deliberato dalla P.A. in sede di autotutela decisoria.

2.2. Orbene, la descritta ipotesi estrema di occupazione appropriativa, ab origine assistita da una dichiarazione di pubblica utilità o da un decreto di esproprio, non degrada ad occupazione usurpativa per effetto del postumo annullamento dei predetti provvedimenti ed è, pertanto, attribuita, a stare alla raffinata ermeneusi dell'Adunanza Plenaria, alla giurisdizione del G.A., malgrado l'effetto retroattivo del giudicato demolitorio,.

Il Supremo Consesso ha, peraltro, escluso dall'alveo della giurisdizione amministrativa quei fenomeni occupativi che non si concretino solo a posteriori in occupazione assumente i caratteri dell'usurpazione, quali la cennata "ipotesi estrema" di occupazione appropriativa, ma che nascono già come occupazione usurpativa a cagione dell'originaria inesistenza di un valido titolo ablativo che legittimi l'esplicazione del pubblico potere.

Simili fattispecie, che icasticamente l'Adunanza Plenaria n. 9/2005 definitiva "voie de fait", oltre alle altre che la giurisprudenza di prime cure individuava nello sconfinamento da aree legittimamente espropriate perché inserite nel piano particellare di esproprio, restano devolute alla giurisdizione ordinaria.

Lo sconfinamento, sia detto per incidens, è pur sempre un'ipotesi di usurpazione, difettando un valido titolo ablativo legittimante l'invasione della porzione di area appartenente al privato e non ricompresa nel piano particellare.

2.3. Le affermazioni sopra riportate contenute in ricorso inducono, pertanto, l'interprete a propendere per la qualificazione della fattispecie all'esame in termini di occupazione usurpativa allo stato puro (voie de fait)

ovvero, in parte, di uno sconfinamento rispetto al tracciato costituito dalla vecchia via assoggettata al pubblico transito.

Ne consegue che la sentenza del Tribunale di Torino del 2002 è inesorabilmente datata, giustificandosi in un periodo storico antecedente la pronuncia della Corte Costituzionale n. 204/2004 che ha dichiarato illegittimo l'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998 nella parte in cui indiscriminatamente devolveva al G.A. tutte le controversie afferenti all'urbanistica e all'edilizia, caratterizzate da comportamenti materiali non ricollegabili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere.

La predetta decisione della Consulta ha costituito l'humus su cui è poi gemmata la decisione dell'Adunanza Plenaria n. 9/2005 e la successiva n. 2/2006 finora rapidamente riassunte, le quali hanno limpidamente ascrivito alla giurisdizione del G.O. le controversie, come quella al vaglio del Tribunale, nelle quali il comportamento materiale della P.a, apprensivo del bene privato, non è mediato dall'adozione di un provvedimento amministrativo, quantunque illegittimo.

3.1. Rammenta il Collegio che la giurisprudenza successiva, sia del Giudice amministrativo che della Corte regolatrice ha confermato il rassegnato indirizzo esegetico.

Il Consiglio di Stato ha, infatti, di recente ribadito che “la linea di demarcazione tra la giurisdizione ordinaria e amministrativa è determinata dalla presenza e dalla mediazione, nella singola vicenda, di un atto amministrativo, con la conseguenza che la giurisdizione amministrativa è da escludere nei casi di occupazione usurpativa, cioè quando l'attività di immissione in possesso di un'area e le eventuali trasformazioni della stessa siano riconducibili alla mera via di fatto”.(Consiglio di Stato, Sez. V, 12 giugno 2009 , n. 3677).

Del resto le Sezioni Unite facevano eco alla predetta decisione, chiarendo che “mentre le domande risarcitorie e restitutorie relative a fattispecie di occupazione usurpativa, intese come manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, rientrano nella giurisdizione ordinaria, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle medesime domande nei casi, qualificabili come di occupazione appropriativa, in cui l'occupazione e la trasformazione del fondo si consumino prima che la dichiarazione di pubblica utilità diventi inefficace, anche se il decreto di espropriazione sia stato emesso successivamente”.(Cassazione civile, sez. un., 23 dicembre 2008 , n. 30254).

Secondo le Sezioni Unite, dunque, allorché la manipolazione e l'irreversibile trasformazione del fondo siano poste in essere durante il termine di efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, la giurisdizione appartiene a questo Giudice, benché il decreto di esproprio venga emanato successivamente alla sopravvenuta inefficacia della dichiarazione di p.u..

Ciò in quanto, come poc'anzi si spiegava, in tal caso il fenomeno appropriativo si consuma nella vigenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità che ha l'effetto di collegare l'evento dell'apprensione del fondo all'esercizio del pubblico potere. La decritta ipotesi sostanzia il fenomeno dell'occupazione appropriativa per antonomasia, caratterizzato dall'irreversibile trasformazione del fondo prima dell'adozione del decreto di esproprio ma in costanza di dichiarazione di pubblica utilità valida ed efficace.

Qualche anno prima le Sezioni unite avevano già statuito che “i tema di azioni di risarcimento da occupazione usurpativa, l'azione risarcitoria intrapresa dal privato per la perdita della proprietà, siccome relativa ad un

danno arrecato da un mero comportamento dell'amministrazione, nel quale non è ravvisabile, nemmeno mediatamente, l'esercizio di alcun potere amministrativo, è attribuita alla giurisdizione del g.o.”(Cassazione civile, sez. un., 19 dicembre 2007 , n. 26732). Non rilevava secondo la Corte, neanche l'adozione di un formale atto di acquisizione c.d. sanante ex art. 43 del D.P.R. n. 327/2001.

In definitiva, poiché nella vicenda all'esame del Collegio l'occupazione del terreno di proprietà di parte ricorrente è frutto di un mero comportamento materiale, in cui non è apprezzabile, nemmeno mediatamente, l'esercizio di alcun potere amministrativo, la giurisdizione va attribuita al Giudice Ordinario.

Il ricorso in epigrafe si profila, pertanto, inammissibile per difetto di giurisdizione.

Ai sensi della L. n. 69/2009 si individua il Giudice competente nel Tribunale Civile di Torino.

Gli effetti sostanziali e processuali della domanda sono fatti salvi ove la parte che vi abbia interesse riassuma il giudizio davanti al predetto Giudice nel termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente decisione.

Sussistono valide ragioni per compensare integralmente le spese di lite tra le costituite parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte – Prima Sezione – definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Compensa integralmente le spese di lite tra le costituite parti.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella Camera di Consiglio del giorno 25 marzo 2010

con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Richard Goso, Primo Referendario

Alfonso Graziano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO