

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Giudizio di ottemperanza - Sentenza confermata in appello
- Giudice competente - Individuazione.

Cons. Stato, Sez. V, 1 febbraio 2022, n. 698

- in *Il Foro amm.*, 2, 2022, pag. 192

“[...] per stabilire il giudice funzionalmente competente a conoscere l'azione per l'ottemperanza ad un provvedimento del giudice amministrativo (secondo la formula di cui all'art. 112, comma 2, lett. a) occorre esaminare preliminarmente il contenuto del dispositivo della sentenza (si parla, più esattamente, di “indice testuale esplicito contenuto nel dispositivo della sentenza”; in questo senso, Consiglio di Stato, sez. IV, 24 gennaio 2020, n. 612), con la conseguenza che, in caso di identità di contenuto tra i provvedimenti di primo e secondo grado la competenza funzionale è del Tribunale amministrativo regionale.

Il riferimento normativo al contenuto “conformativo” della motivazione, oltre che a quello “dispositivo”, impone di confrontare anche la parte motivazionale dei due provvedimenti, riconoscendo la competenza del Consiglio di Stato se la motivazione della sentenza d'appello rechi una modificazione sostanziale del dictum giudiziario quale ricavabile dalla sentenza di primo grado in senso variamente ampliativo o restrittivo della condotta richiesta per dar attuazione alla pretesa, essendo, invece, irrilevante il mero arricchimento della motivazione a supporto di un medesimo decisum, una sentenza di appello non potendo mai riproporre un percorso motivazionale identico (ovvero addirittura ripetitivo) a quello della sentenza impugnata, non foss'altro per la necessità di confrontarsi con censure differenti da quelle proposte con il ricorso introduttivo del giudizio.

Tale orientamento è coerente con la ratio sottesa alla disciplina della competenza funzionale per l'azione di ottemperanza così come posta dal codice del processo amministrativo che è quella di garantire il collegamento tra cognizione ed esecuzione, il giudice che ha posto l'obbligo conformativo essendo anche naturalmente destinato a meglio assicurare l'interpretazione della portata effettiva del suo dictum [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Ameglia e di Pasquale Cardamone;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2021 il Cons. Gianluca Rovelli e preso atto delle richieste di passaggio in decisione, senza discussione, depositate dagli avvocati Sommovigo, Lanznaster, Pardini e Giannarelli;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Riferisce il ricorrente che il Comune di Ameglia con deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 27 aprile 2004, alienava, tramite trattativa privata, il terreno di proprietà comunale di 129 mq, censito al catasto al foglio 23 mappale 424/E, al Signor Pasquale Cardamone, conduttore di una parte del fondo e proprietario di un limitrofo fabbricato.
2. Il terreno in questione, originariamente demaniale, era stato trasferito, in data 24 giugno 1981, dal demanio dello Stato, previa sdemanializzazione, al Comune di Ameglia. Il Comune acquirente, in attesa dell'eventuale, in realtà mai avvenuta, destinazione a strada pubblica da realizzarsi entro vent'anni, procedeva alla locazione del terreno al Signor Cardamone.
3. Avverso la delibera consiliare n. 16 del 27.04.2004 di vendita del terreno, il Signor Rosario Ullo (dante causa del ricorrente), proprietario di un fondo confinante e concessionario di un finitimo arenile, presentava apposito ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria per l'annullamento della suddetta delibera, deducendo l'illegittimità della procedura e, in particolare, della scelta del Comune di procedere a vendita mediante trattativa privata.
4. Il TAR Liguria, Sez. I, accoglieva il ricorso con la sentenza n. 380/2008, annullando, per l'effetto, la deliberazione impugnata, statuendo che *“nel caso di specie l'amministrazione, come si denuncia in ricorso, doveva correttamente utilizzare non la trattativa privata, ma procedimento di evidenza pubblica”*.
5. Avverso la menzionata sentenza del TAR Liguria proponevano appello sia il Comune di Ameglia sia il Signor Pasquale Cardamone. Stante l'avvenuta proposizione degli appelli da parte dell'Amministrazione comunale e del controinteressato, il Signor Rosario Ullo decideva di rinunciare al ricorso n. 170 del 2011 proposto per l'ottemperanza alla sentenza TAR Liguria, Sez. I., n. 380/2008. Di tale rinuncia prendeva atto la sentenza TAR Liguria, Sez. I, n. 624/2011.
6. Il Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 547/2012 respingeva gli appelli proposti dal Comune di Ameglia e dal Signor Pasquale Cardamone, statuendo *“che la vendita dei beni del patrimonio disponibile deve avvenire con criteri di trasparenza ed adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto”*.
7. Riferisce ancora il ricorrente che il Consiglio di Stato ha affermato che, nel caso di specie la vendita in questione, *“peraltro relativa ad una porzione di terreno maggiore rispetto a quella a suo tempo locata al Signor Cardamone, non risulta essere stata effettuata in base a detta normativa (art. 3 D. L. n. 310/1990 ed art. 28 D. L. n. 269/2003), non richiamata nella deliberazione impugnata, né ai fini indicati dal comma 1 di detto art. 3 (...), ma per finalità sociali e solidali”*.
8. Il Consiglio di Stato precisava altresì che le stesse *“devono essere relative al perseguimento del pubblico interesse e non possono essere individuate nelle finalità di solidarietà sociale relative ad*

un singolo soggetto sostanzialmente perseguite con la deliberazione impugnata. In tale provvedimento, infatti, non è contenuto alcun espresso riferimento alla circostanza che in dette finalità venivano individuate le speciali ed eccezionali circostanze che consentivano il ricorso alla trattativa privata. In conclusione, gli appelli in esame devono essere tutti riuniti e respinti e deve essere confermata la prima decisione”.

9. Avverso la suddetta sentenza del Consiglio di Stato, il Signor Cardamone Pasquale presentava ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 362, comma 1 c.p.c., per la deduzione della violazione dei principi regolanti l'attribuzione della giurisdizione in ordine all'attività privatistica svolta dai Comuni nelle ipotesi di alienazione di beni immobiliari appartenenti al patrimonio disponibile.

10. La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, con la sentenza n. 9689/2013, rigettava il ricorso del Signor Cardamone.

11. In data 17 giugno 2020, il Signor Antonio Ullo inviava al Comune di Ameglia, diffida ad adempiere alle statuizioni di cui alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V. n. 547/2012 non ricevendo riscontro da parte dell'all'amministrazione Comunale.

12. Il Signor Ullo ha quindi proposto ricorso per ottenere l'esecuzione del giudicato affidandolo al seguente motivo così rubricato:

“1) Violazione e/o elusione del giudicato formatosi in esito alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 547/2012, depositata in data 02.02.2012 e confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU., n. 9689/2013, depositata in data 22.04.2013”.

13. Si sono costituiti il sig. Cardamone Pasquale e il Comune di Ameglia chiedendo la dichiarazione di inammissibilità del ricorso e, nel merito, il suo rigetto.

14. Nell'imminenza dell'udienza di trattazione le parti hanno illustrato con apposite memorie le proprie rispettive tesi difensive e, alla camera di consiglio del 21 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

15. Delle plurime eccezioni di inammissibilità sollevate dalle difese del Comune di Ameglia e di Pasquale Cardamone, una in particolare è manifestamente fondata.

16. Come noto, quando la sentenza di primo grado viene confermata dal Consiglio di Stato con motivazione dal medesimo contenuto dispositivo e conformativo il ricorso per l'ottemperanza del giudicato va proposto al giudice di primo grado; è competenza funzionale, invece, del Consiglio di Stato nel momento in cui la sentenza d'appello, anche se conferma la sentenza del TAR, ne modifica sostanzialmente la motivazione, influenzando sull'effetto conformativo derivante dal giudicato (Consiglio di Stato sez. III, 3 febbraio 2020, n. 871).

17. In concreto, il giudice competente nel giudizio di ottemperanza va individuato, nel caso di conferma della sentenza di primo grado da parte del Consiglio di Stato, con riguardo all'indice testuale contenuto nel dispositivo della sentenza di secondo grado, indipendentemente dal suo percorso argomentativo, cui è connaturale uno sviluppo non meramente ripetitivo della sentenza di primo grado; solo ove il dispositivo in appello contenga statuizioni che evidenzino uno scollamento dal percorso motivazionale e, conseguentemente, dal dispositivo della decisione di primo grado gravata e, quindi, nei casi in cui emergano formule come “respinto con diversa motivazione”, allora la competenza per il giudizio di ottemperanza si radica presso il Consiglio di Stato.

18. Nel caso che qui occupa il Collegio è pacifico che la sentenza del Consiglio di Stato n. 547/12 di cui viene chiesta l'ottemperanza abbia il medesimo contenuto del provvedimento di primo grado.

19. Muta soltanto l'approfondimento, la più ampia argomentazione, ma non c'è alcuna differente motivazione, né un contenuto conformativo diverso.

20. Lo stesso ricorrente, in sostanza lo riconosce, laddove (pagina 6 della memoria depositata il 2 dicembre 2021) afferma che la sentenza di cui si chiede l'ottemperanza “*introduce un percorso argomentativo in parte innovativo e sicuramente più approfondito rispetto a quello, chiaro ma molto più sintetico, della sentenza di primo grado*”.

21. Premono ulteriori precisazioni.

22. La giurisprudenza ha da tempo fornito indicazioni univoche sulla corretta interpretazione dell'art. 113 del codice del processo amministrativo.

23. In ragione del riferimento normativo al “*contenuto dispositivo*”, per stabilire il giudice funzionalmente competente a conoscere l'azione per l'ottemperanza ad un provvedimento del giudice amministrativo (secondo la formula di cui all'art. 112, comma 2, lett. a) occorre esaminare preliminarmente il contenuto del dispositivo della sentenza (si parla, più esattamente, di “*indice testuale esplicito contenuto nel dispositivo della sentenza*”; in questo senso, Consiglio di Stato, sez. IV, 24 gennaio 2020, n. 612), con la conseguenza che, in caso di identità di contenuto tra i provvedimenti di primo e secondo grado la competenza funzionale è del Tribunale amministrativo regionale.

24. Il riferimento normativo al contenuto “conformativo” della motivazione, oltre che a quello “dispositivo”, impone di confrontare anche la parte motivazionale dei due provvedimenti, riconoscendo la competenza del Consiglio di Stato se la motivazione della sentenza d'appello rechi una modificazione sostanziale del dictum giudiziario quale ricavabile dalla sentenza di primo grado in senso variamente ampliativo o restrittivo della condotta richiesta per dar attuazione alla pretesa, essendo, invece, irrilevante il mero arricchimento della motivazione a supporto di un medesimo decisum, una sentenza di appello non potendo mai riproporre un percorso motivazionale identico

(ovvero addirittura ripetitivo) a quello della sentenza impugnata, non foss'altro per la necessità di confrontarsi con censure differenti da quelle proposte con il ricorso introduttivo del giudizio.

25. Tale orientamento è coerente con la ratio sottesa alla disciplina della competenza funzionale per l'azione di ottemperanza così come posta dal codice del processo amministrativo che è quella di garantire il collegamento tra cognizione ed esecuzione, il giudice che ha posto l'obbligo conformativo essendo anche naturalmente destinato a meglio assicurare l'interpretazione della portata effettiva del suo dictum (Consiglio di Stato sez. V, 21 settembre 2020, n. 5485).

26. Ne segue che il Consiglio di Stato è competente a conoscere dell'azione per l'ottemperanza solo se con la sentenza di appello siano stati ampliati gli obblighi conformativi o sia stato dato ad essi un contenuto diverso, poiché solo così si rinnova, dopo la sentenza di primo grado, il collegamento tra cognizione ed esecuzione.

27. Nel caso di specie dall'esame della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria n. 308 del 2008 e di quella del Consiglio di Stato n. 447 del 2012, si rileva che identico è il contenuto dispositivo dei due provvedimenti: il dispositivo della sentenza d'appello è infatti di mero rigetto dell'appello.

28. La motivazione della sentenza di appello diverge da quella di primo grado, senza però che ne venga una differente portata del contenuto conformativo della motivazione.

29. Il ricorso è pertanto inammissibile poiché esso doveva essere proposto dinnanzi al TAR per la Liguria.

30. Stante la natura, e per certi aspetti, la particolarità della vicenda, e la sua conclusione in rito, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti spese ed onorari del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in accoglimento dell'eccezione proposta dal Comune di Ameglia e da Cardamone Pasquale, dichiara la propria incompetenza a conoscere dell'azione per l'ottemperanza proposta ed individua il giudice competente nel Tribunale amministrativo regionale per la Liguria.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Federico Di Matteo, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO