

Civile Ord. Sez. 3 Num. 1578 Anno 2020

Presidente: AMENDOLA ADELAIDE

Relatore: CIGNA MARIO

Data pubblicazione: 24/01/2020

ORDINANZA

sul ricorso 11677-2018 proposto da:

COMUNE DI MENTANA in persona del Sindaco pro tempore
Dott. MARCO BENEDETTI, elettivamente domiciliato in
ROMA, PIAZZA SALLUSTIO 9, presso lo studio
dell'avvocato GIANFRANCO PALERMO, che lo rappresenta
e difende unitamente all'avvocato CORRADO BOCCI;

- ricorrente -

contro

2019

1841

SAPIENZA UNIVERSITA' DI ROMA in persona del legale
rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata
in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 6491/2017 della CORTE
D'APPELLO di ROMA, depositata il 13/10/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio del 25/09/2019 dal Consigliere Dott. MARIO
CIGNA;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero,
in persona del Sostituto Procuratore generale CARDINO
ALBERTO, che ha chiesto l'accoglimento del 1° motivo;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

FATTI DI CAUSA

L'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" agì nei confronti del Comune di Mentana per ottenere il rilascio del compendio immobiliare di sua proprietà, denominato "Madonna delle Rose" (una volta adibito a clinica), nonché il risarcimento dei danni per l'illegittima occupazione del detto compendio e per il degrado delle strutture e degli arredi.

A sostegno della domanda espose che il Comune di Mentana (nel cui territorio si trovava il compendio), scaduta dopo tre mesi la requisizione disposta -ex art. 7 L. 2248/65- con ordinanza 3-11-1980 dal Sindaco quale Ufficiale di Governo per destinare il compendio ad abitazione di "senzatetto", non aveva poi provveduto, nonostante reiterate richieste, al recupero della disponibilità dei locali ed alla loro riconsegna. Il Comune eccepì che sin dal 5/2/1981, non appena scaduta la requisizione, aveva formalmente riammesso l'Università nel possesso degli immobili, e che quindi il protrarsi dell'occupazione era dipeso dall'inattività dell'Università.

In corso di causa, il Comune, disposto ed eseguito lo sgombero dei locali, riconsegnò il complesso all'Università.

L'adito Tribunale di Roma dichiarò cessata la materia del contendere quanto alla domanda di rilascio, e rigettò la domanda risarcitoria, rilevando che il Comune aveva retrocesso l'immobile con nota 5-2-1981, sicchè dovevano ritenersi legittimati passivi solo i singoli occupanti abusivi.

Con sentenza n. 167, depositata il 17/1/05, la Corte d'Appello di Roma, in accoglimento del gravame proposto dall'Università, condannò invece il Comune a pagare all'appellante la somma di Euro 11.424.026,60 (oltre interessi legali dalla sentenza al saldo, e spese di lite), a titolo di risarcimento dei danni per l'uso abnorme dei locali negli oltre tredici anni di occupazione e per la perdita ed il degrado dei beni mobili, nonché a titolo di indennizzo per il mancato godimento dei locali o per uso diretto del bene,



secondo la loro destinazione o per locazione; in particolare la Corte del merito ritenne che, scaduto il termine di tre mesi previsto nel provvedimento del Sindaco, il Comune, che in esecuzione del decreto di requisizione aveva acquisito il possesso del complesso immobiliare come da verbale del 6/11/1980, avrebbe dovuto, con un contrario atto, riacquisire la completa disponibilità del compendio, liberandolo dai senzatetto che lo avevano nel frattempo occupato, e riconsegnare il tutto all'Università (rimanendo, sino alla riconsegna, occupante abusivo); il Comune si era invece limitato ad inviare in data 5/2/1981 una lettera all'Università, con la quale aveva comunicato che, scaduta la requisizione, la stessa era da ritenersi reintegrata formalmente nel possesso del complesso immobiliare, ma non aveva poi provveduto (a causa della permanenza dei senzatetto) alla materiale riconsegna dello stesso; il Comune peraltro era ben consapevole di essere tenuto agli adempimenti necessari per ottemperare all'obbligo di rilascio, come dimostrato dal fatto che detti adempimenti (emissione di ordinanza di sgombero il 2/8/1994, richiesta all'Autorità per l'esecuzione dell'intervento, ed infine, verbale di riconsegna del 5/8/1994) erano stati dallo stesso Comune successivamente posti in essere; il Comune, quindi, era da ritenersi, per tutta la durata dell'occupazione abusiva, detentore ed utilizzatore senza titolo dei locali in oggetto, ancorché a goderne fossero i "senzatetto", e pertanto, come autore dell'illecito, era tenuto al risarcimento dei danni.

Con sentenza 22791/11 questa S.C., in accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Mentana, ha cassato la detta sentenza della Corte di merito, rinviando alla stessa per nuovo esame.

In particolare la S.C. ha, innanzitutto, ribadito che il Sindaco aveva adottato il provvedimento di requisizione quale Ufficiale di Governo (circostanza incontestata), e che, avvenuta la riconsegna del complesso immobiliare e dichiarata cessata la materia del contendere sul punto, si discuteva della sola pretesa risarcitoria dell'Università in relazione al periodo successivo alla



scadenza del provvedimento di requisizione sino alla effettiva riconsegna (periodo compreso, quindi, tra il 3-2-1981 ed il 5-8-94).

Ciò posto, la S.C. ha precisato, in diritto, che, in caso di provvedimento di requisizione di immobili adottato dal Sindaco su delega del Governo, l'Amministrazione che procede alla requisizione acquista la disponibilità dell'immobile e, di norma, si fa carico della custodia e della detenzione dello stesso, con conseguente sua responsabilità anche per danni conseguenti ad attività illecita o arbitraria; tanto, tuttavia, vale solo nell'arco temporale entro il quale permane l'efficacia del provvedimento di requisizione, mentre, una volta caducato il provvedimento di requisizione ed intervenuto quello di derequisizione, non è più invocabile la responsabilità del delegante per le obbligazioni nascenti dall'attività svolta dal delegato nell'esercizio del potere conferitogli, in quanto non si tratta più del mancato adempimento di dette obbligazioni, ma delle (del tutte) diverse obbligazioni restitutorie e risarcitorie connesse all'indebito protrarsi dell'occupazione dell'immobile; obbligazioni configuranti una responsabilità aquiliana, rispetto alla quale è legittimato passivo il Comune "quale materiale detentore ed utilizzatore "sine titulo" dell'immobile ed autore dell'illecito.

La S.C., quindi, ha evidenziato che, nel caso di specie, la Corte territoriale aveva ritenuto il Comune occupante abusivo, in quanto quest'ultimo, come risultava dal verbale del 6-11-1980, aveva acquisito, in esecuzione del provvedimento di requisizione, il possesso del compendio immobiliare; di conseguenza, con un contrario atto, avrebbe dovuto riacquisire la libera disponibilità del complesso medesimo (liberandolo dai "senza tetto" che nel frattempo lo avevano occupato) e riconsegnarlo all'Università; in tal modo, però, la Corte territoriale, con motivazione apodittica, aveva fatto riferimento al verbale del 5 novembre 1980, senza tuttavia indicare gli elementi idonei in tesi a supportare le conseguenze tratte, e non aveva pertanto in concreto spiegato sulla base di quali specifici elementi aveva ritenuto il Comune come possessore dell'immobile già all'inizio della requisizione, pur in presenza di provvedimento assunto dal Sindaco come



Ufficiale di Governo; tale carenza motivazionale si rifletteva poi sull'affermato obbligo del Comune di far riacquisire alla proprietaria la completa disponibilità del complesso, liberandolo dai senzatetto che nel frattempo lo avevano occupato.

Con sentenza 6491/2017 la Corte d'Appello di Roma, quale Giudice di rinvio, decidendo sul gravame proposto dall'Università, ha confermato solo la statuizione del Tribunale concernente la cessazione della materia del contendere sulla restituzione, ed ha invece condannato il Comune al pagamento, in favore dell'Università, della somma di euro 11.424.026,60, oltre interessi e spese; in particolare la Corte territoriale ha evidenziato che l'ordinanza 3-11-1980, sia pur formalmente promanante dal Sindaco in qualità di ufficiale del Governo, aveva "fatto riferimento ad un'esigenza prettamente localizzata" nel territorio comunale, ed era stata testualmente emessa "a favore" dell'Amministrazione comunale; in ragione di tale specifico interesse pubblico perseguito, l'attività del Sindaco doveva essere riferita all'Amministrazione comunale e non a quella statale; l'Amministrazione comunale aveva quindi acquisito sin dall'inizio la disponibilità (il possesso) dell'immobile requisito, e, non restituendolo al cessare degli effetti della requisizione alla proprietaria Università "La Sapienza", si era resa responsabile di un illecito risarcibile.

Avverso detta sentenza propone nuovo ricorso per Cassazione il Comune di Mentana, affidato a tre motivi ed illustrato anche da successiva memoria.

L'Università degli Studi "La Sapienza" resiste con controricorso, anch'esso illustrato da successiva memoria.

Il P.G. ha chiesto l'accoglimento del primo motivo, con assorbimento degli altri due.

RAGIONI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo il ricorrente, denunciando -ex art. 360 n. 3 cpc- violazione degli art. 1140 e 2697 cc nonché 116 e 384, comma 2, cpc, si

duole che la Corte territoriale abbia fatto aprioristicamente derivare dalla requisizione di un immobile "occupato" (ed occupato abusivamente, già prima della requisizione, da soggetti sfrattati; circostanza pacifica) l'obbligo del Comune di restituire lo stesso immobile "libero"; il c.d. verbale di immissione in possesso del 6-8-1980 (trattandosi di atto di impossessamento formale) era inidoneo a dimostrare l'effettiva originaria immissione materiale del Comune, e non poteva costituire per quest'ultimo una fonte di obbligazione restitutoria dell'immobile "libero"; irrilevante era il successivo esercizio da parte del Comune nel 1994 dei poteri di sgombero, derivanti da ulteriore e diversa esigenza di ordine pubblico; la S.C. aveva chiesto quindi alla Corte territoriale di rivalutare l'effettiva emergenza dalle risultanze istruttorie di un impossessamento materiale del bene immobile da parte del Comune, ma il Giudice del rinvio non aveva dato a tal fine alcun riscontro, andando invece a ricercare un diverso "titolo di responsabilità" del Comune e ritenendo a tale scopo decisiva la sussistenza di un presunto interesse proprio dell'ente locale; con conseguente "infedele esecuzione dei compiti affidatigli con la precedente pronuncia di annullamento".

Con il secondo motivo il ricorrente, denunciando -ex art. 360, comma 1, n. 5 cpc- omesso esame circa un fatto decisivo del giudizio, si duole che la Corte territoriale non abbia esaminato la peculiare situazione di fatto esistente al momento della requisizione, e cioè che l'occupazione dell'immobile da parte di soggetti privi di alloggio, con contestuale spossessamento dell'Università "La Sapienza", era avvenuta già prima del provvedimento di requisizione da parte del Sindaco quale ufficiale di governo (al quale provvedimento era seguito solo un atto -meramente formale- di impossessamento in data 6-11-1980); requisizione che aveva soltanto la funzione di sanare la situazione possessoria di fatto conseguita all'occupazione abusiva dell'immobile da parte di soggetti privi di alloggio e di evitare il protrarsi di una situazione di allarme sociale; la Corte non aveva poi considerato che il rapporto intercorrente tra Comune di Mentana ed Università "La Sapienza" in relazione all'immobile in questione era stato regolato ex post da convenzione del 25-11-1980 (con l'intervento anche

della Regione Lazio e della USL Roma), che prevedeva solo l'obbligo per il Comune di non rinnovare l'ordinanza di requisizione.

Con il terzo motivo il ricorrente, denunciando -ex art. 360 n. 3 cpc- violazione dell' art. 2043 cc, si duole che la Corte territoriale, muovendo dall'erronea premessa di una materiale apprensione dell'immobile da parte del Comune, abbia poi imputato allo stesso ex art. 2043 cc la protratta occupazione.

I motivi, da esaminare congiuntamente in quanto tra loro connessi, sono infondati.

Preliminarmente va rilevata l'inammissibilità delle doglianze nella parte in cui le stesse introducono in questa sede questioni nuove, non specificamente trattate in precedenza, quali l'occupazione dell'immobile -da parte di soggetti privi di alloggio- già prima del provvedimento di requisizione, e la convenzione del 25-11-1980, regolante il rapporto intercorrente tra Comune di Mentana ed Università "La Sapienza" in relazione all'immobile in questione.

Va poi evidenziato che la precedente sentenza 167/2005 della Corte d'Appello di Roma è stata cassata da questa S.C. per carenza motivazionale, e, in particolare, per non avere detta statuizione chiarito la ragione per la quale, nel caso di specie, pur in presenza di provvedimento assunto dal Sindaco quale ufficiale di Governo, aveva ritenuto il Comune come possessore dell'immobile già all'inizio della requisizione, e, come tale, responsabile del protrarsi dell'occupazione oltre la scadenza dei tre mesi previsti nel provvedimento di requisizione e dei conseguenti danni riportati dall'immobile; a tanto, invero, non era sufficiente il generico richiamo al verbale di immissione in possesso del 5-11-1980.

Ritiene questa S.C. che la Corte territoriale, nella successiva sentenza 6491/2017, adeguandosi al dictum della sentenza di legittimità ed integrando quindi il riscontrato deficit motivazionale, abbia adeguatamente

spiegato le particolari ragioni per le quali, nel caso concreto, il Comune, nonostante che il provvedimento di requisizione fosse stato emesso dal Sindaco quale Ufficiale di Governo, abbia sin dall'inizio acquisito il possesso dell'immobile requisito, e debba quindi rispondere delle domandate conseguenze risarcitorie per non averlo restituito all'Università libero da persone e cose al cessare degli effetti della requisizione.

Nello specifico, invero, la Corte territoriale, dopo avere espressamente richiamato i principi di cui a Cass. 16776/2014, ha evidenziato che, nel caso in esame, il provvedimento di requisizione del 3-11-1980 aveva fatto riferimento ad una "esigenza prettamente localizzata in quel territorio" ed era stato testualmente emesso "in favore dell'Amministrazione comunale", sicchè doveva ritenersi che l'adozione con il detto contenuto del provvedimento di requisizione, sia pure promanante dal Sindaco in qualità di ufficiale del Governo, per un verso aveva determinato l'acquisizione dell'immobile nella disponibilità del Comune, e, per altro verso, in mancanza di proroga del periodo, non era idoneo a giustificare la protratta illecita occupazione del terreno; protrazione che, una volta sganciata dai presupposti formali autoritativi che l'avevano legittimata, doveva essere imputata al Comune proprio "in ragione dello specifico interesse pubblico con essa perseguito"; irrilevante, in quanto meramente formale, era da ritenersi la riconsegna, da parte del Comune, del bene non ancora libero da cose e persone.

Tanto, come detto, in corretta applicazione dei principi di cui a Cass. 16776/2014, di recente ribaditi da Cass. 11787/2017, secondo cui, in caso (quale quello in questione) di provvedimento acquisitivo adottato dal Sindaco quale Ufficiale di Governo per perseguire un interesse locale, la domanda risarcitoria connessa alla illecita protrazione dell'occupazione del bene oltre il periodo di requisizione deve essere rivolta al Sindaco quale rappresentante dell'amministrazione comunale; siffatta richiesta, invero, è fondata su un'attività puramente materiale di detenzione del bene "sine titolo", che, una volta slegata dai presupposti formali ed autoritativi che



l'avevano legittimata per ragioni contingibili ed urgenti, deve essere imputata all'amministrazione comunale in ragione dello specifico interesse pubblico con essa perseguito e della titolarità di tale interesse in capo al Comune, quale ente esponentiale della collettività locale cui va riferito l'interesse che la requisizione aveva inteso soddisfare.

In conclusione, pertanto, il ricorso va rigettato.

In considerazione delle alterne vicende processuali e della delicatezza delle questioni trattate, si ritiene sussistano giusti motivi per dichiarare compensate tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, dpr 115/2002, poiché il ricorso è stato presentato successivamente al 30-1-2013 ed è stato rigettato, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 bis del cit. art. 13.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso; dichiara compensate tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità; dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale.

Così deciso in Roma il 25-9-2019