



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati:

Oggetto

ANGELO SPIRITO	- Primo Presidente f.f. -
FELICE MANNA	- Presidente di Sezione -
DANILO SESTINI	- Consigliere -
GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -
MARGHERITA MARIA LEONE	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
LINA RUBINO	- Consigliere -
FRANCESCO TERRUSTI	- Rel. Consigliere -
ENZO VINCENTI	- Consigliere -

OCCUPAZIONE
SENZA TITOLO -
obblighi securitari
Jello Stato

Ud. 07/03/2023 - CC

R.G.N. 11526/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 11526-2022 proposto da:

A. (già A.), in persona
del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA,
PIAZZA SANTI APOSTOLI 66, presso lo STUDIO LEGALE ZUNARELLI E
ASSOCIATI, rappresentata e difesa dagli avvocati VINCENZO CELLAMARE,
ANDREA GIARDINI e STEFANO ZUNARELLI;

- ricorrente -



contro

ROMA CAPITALE (già COMUNE DI ROMA), in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEL TEMPIO DI GIOVE 21, presso l'Avvocatura Capitolina, rappresentata e difesa dall'avvocato GIORGIO PASQUALI;

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro tempore, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio pro tempore, elettivamente domiciliati in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 7073/2021 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 27/10/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 07/03/2023 dal Consigliere FRANCESCO TERRUSI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FULVIO TRONCONE, il quale conclude affinché la Corte voglia accogliere il ricorso ed affermare la giurisdizione del giudice ordinario.

Fatti di causa

La società *(breviter*
(), gerente, tra gli altri, il Fondo *(breviter*
conferito, nel 2008, un immobile sito in Roma, via *(breviter*
già di proprietà dell' *(breviter* e in locazione al Comune di Roma, convenne
dinanzi al Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei ministri, il
Ministero dell'interno e il medesimo comune.

Espose che nel gennaio 2012 l'immobile era stato abusivamente occupato da circa 300 persone a seguito dell'abbattimento del cancello principale, con successiva esposizione di striscioni riportanti slogan politici e sociali, e che, nonostante una denuncia penale e diversi esposti, le amministrazioni, dopo un primo inutile intervento interrotto per le minacce di atti autolesivi degli occupanti, erano rimaste inerti per anni.



Lamentò quindi che la condotta inerte delle pubbliche amministrazioni convenute le aveva impedito il proseguimento della già programmata attività imprenditoriale relativa all'immobile, e chiese che tutte fossero condannate, in solido o secondo le rispettive responsabilità, al risarcimento dei danni.

Propose inoltre domande subordinate di tipo indennitario, vuoi alla stregua di una subita requisizione di fatto, vuoi ai sensi dell'art. 2041 cod. civ.

Con sentenza del 24-6-2019, il tribunale dichiarò il proprio difetto di giurisdizione limitatamente alla domanda risarcitoria fondata sull'omessa attivazione da parte delle amministrazioni convenute degli opportuni provvedimenti amministrativi finalizzati allo sgombero dell'edificio, ritenendo trattarsi di controversia devoluta alla cognizione del giudice amministrativo, mentre respinse le domande restanti.

La società propose appello.

La Corte d'appello di Roma ha respinto il gravame quanto alla dichiarazione del "difetto di giurisdizione del giudice ordinario, per essere la controversia devoluta alla cognizione del giudice amministrativo, limitatamente alla domanda risarcitoria fondata sull'omessa attivazione da parte delle amministrazioni convenute degli opportuni provvedimenti amministrativi finalizzati allo sgombero dell'edificio" e, in parziale riforma della sentenza di primo grado, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario anche in ordine alle sopra dette domande subordinate.

Contro la sentenza, depositata il 27-10-2021, non notificata, la società ha proposto ricorso affidato a due motivi, illustrati da memoria.

Gli intimati hanno replicato con controricorso.

Ragioni della decisione

I. – La ricorrente, deducendo in due motivi la violazione o falsa applicazione degli art. 1 cod. proc. civ. e 7 cod. proc. amm., censura la sentenza nella parte in cui ha dichiarato il difetto di giurisdizione del



giudice ordinario sia in relazione alla domanda principale che in relazione alle domande subordinate.

Assume che sia errato il presupposto di partenza del ragionamento della corte territoriale, secondo cui l'inerzia della pubblica amministrazione, censurata in giudizio, fosse da sussumere nella categoria del mancato esercizio, pienamente discrezionale, di competenze amministrative in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Questa erronea premessa avrebbe aperto la strada all'altrettanto errata affermazione per cui la pretesa di un privato a che un'autorità pubblica eserciti i suoi poteri o le sue competenze mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi non può essere configurata come un diritto soggettivo bensì come un interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

Di contro la pretesa risarcitoria era stata ancorata alla lesione dei diritti soggettivi scaturenti dall'omesso generale dovere di intervento dell'autorità pubblica secondo le proprie istituzionali competenze in materia di "ordine pubblico e sicurezza"; competenze da intendersi riferite all'art. 1 della l. n. 121 del 1981 quanto al Ministero dell'interno; all'art. 1 del T.u.l.p.s. quanto ai doveri di vigilanza dell'autorità di pubblica sicurezza a tutela anche della proprietà; all' art. 14 del d.lgs. n. 300 del 1999 quanto alle funzioni dello Stato di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; agli artt. 118 cost. e 54 del T.u.e.l. quanto alle potestà e ai doveri del sindaco quale ufficiale di governo, per lo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e ordine pubblico.

Se la pretesa, prosegue la ricorrente, fosse stata considerata in modo corretto, non si sarebbe potuto che concludere nel senso dell'attribuzione della controversia al giudice ordinario.

II. - Il ricorso, i cui motivi possono essere unitariamente esaminati per connessione, è fondato nel senso che segue.

III. - La deliberazione che in questa sede si richiede, a fronte di motivi di ricorso incentrati sulla questione di giurisdizione, è orientata



dal criterio del *petitum* sostanziale, ossia dall'esame della *intrinseca* natura della situazione giuridica dedotta in giudizio come emergente dalla *causa petendi* della società

Essa va individuata in base ai fatti allegati e al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (tra le tante, Cass. Sez. U. n. 20350-18, Cass. Sez. U n. 13702-22).

IV. - Già dalla narrativa riportata nella sentenza d'appello, di riflesso a quanto premesso in vero dallo stesso tribunale, è dato evincere che tutte le domande, risarcitorie come indennitarie, non erano state proposte dalla società in un'ottica di non corretto esercizio di un potere amministrativo discrezionale.

Erano state invece prospettate nell'ottica della inerzia totale da parte dei soggetti pubblici tenuti a intervenire, secondo le rispettive competenze, in una chiara situazione di protratta illiceità, determinativa di un pregiudizio economicamente rilevante per il permanere di un'occupazione abusiva di un immobile in proprietà privata.

La società aveva lamentato la lesione a opera delle parti convenute dei propri diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti della proprietà e della iniziativa economica, incomprimibili nonostante la situazione emergenziale abitativa e le connesse problematiche di ordine pubblico. E aveva dedotto la responsabilità degli enti convenuti siccome consistente nel mancato assolvimento dei propri compiti in materia di ordine pubblico e di sicurezza: il Ministero dell'interno, per quelli in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica mediante le prefetture e le questure; il prefetto, per quelli di coordinamento delle forze di polizia e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo del quale fa parte anche il sindaco; Roma Capitale, per il coinvolgimento, in base all'art. 118 cost., degli enti locali nell'attuazione delle politiche statali di ordine pubblico e nella responsabilità attribuita al sindaco, quale ufficiale di governo, in materia di ordine e sicurezza pubblica.



Il *petitum* sostanziale era teso a rivendicare un danno da fatto illecito imputabile agli enti preposti ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., in ragione dell'omessa predisposizione ed esecuzione di qualsiasi intervento, da considerare, nella specifica serie di circostanze, doveroso.

V. - La predisposizione di misure di intervento finalizzate a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e a metter fine a una condizione illecita a danni di un privato costituisce attività vincolata degli organi statuali e locali competenti. E appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui venga in rilievo un diritto soggettivo - oltre tutto di rilievo costituzionale - nei cui confronti la pubblica amministrazione debba esercitare un'attività vincolata, dovendosi in tal caso verificare soltanto se sussistano i presupposti determinati dalla legge per l'adozione di una misura o di condotte rimediali o repressive, senza che nelle condizioni date sia consentito discorrere di potere autoritativo correlato all'esercizio di scelte di natura discrezionale (cfr. tra le varie Cass. Sez. U n. 22254-17, Cass. Sez. U n. 11576-18, Cass. Sez. U n. 10089-20, Cass. Sez. U n. 8188-22, Cass. Sez. U n. 28429-22).

Da questo punto di vista l'impugnata sentenza è errata.

Lo è sia a misura della conferma di quella di primo grado a proposito del difetto di giurisdizione sulla domanda incentrata sull'omessa attivazione delle opportune iniziative, anche provvedimentali, finalizzate allo sgombero dell'edificio, sia a misura della declaratoria di difetto di giurisdizione quanto alle domande residue di tipo indennitario.

Non può non cogliersi la sostanziale differenza che corre tra le situazioni di diritto soggettivo e interesse legittimo con riguardo al caso di specie, dal momento che solo ove si verta sul dato distintivo incentrato dalla presenza di un potere discrezionale la situazione giuridica di cui è titolare il privato può esser definita di mero interesse (v. Cass. Sez. U n. 23436-22), non mai dinanzi alla postulata lesione, rilevante ai fini dell'art. 2043 cod. civ., di un diritto assoluto.



Una tale situazione inerisce al diritto soggettivo per antonomasia, poiché resta radicata dalla lesione del diritto di proprietà che si assume protratta per totale inerzia delle autorità tenute a (e quindi vincolate a) porre fine a situazioni illecite integrate dai fenomeni delle occupazioni abusive immobiliari.

VI. – Nel senso appena detto deve essere delimitata la possibilità di far riferimento all'art. 7 del cod. proc. amm., laddove è prevista la giurisdizione amministrativa per le *"controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni"*.

Elemento centrale dell'interpretazione è che perfino per la individuazione delle materie devolute alla giurisdizione esclusiva l'art. 103 cost. non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta e incondizionata discrezionalità attributiva, volta che il giudice dei diritti resta il giudice ordinario.

Come ha precisato la Corte costituzionale, al legislatore è stato conferito soltanto il potere di indicare particolari materie nelle quali la tutela nei confronti della pubblica amministrazione investe "anche" diritti soggettivi: "un potere, quindi, del quale può dirsi, al negativo, che non è né assoluto né incondizionato, e del quale, in positivo, va detto che deve considerare la natura delle situazioni soggettive coinvolte" (v. C. cost. n. 204-04, e poi anche C. cost. n. 191-06).

In questi termini sarebbe in contrasto con l'art. 103 cost. ipotizzare la devoluzione al giudice amministrativo di controversie su mere condotte inerziali della pubblica amministrazione asseritamente determinative di un danno ingiusto alla sfera del diritto di proprietà, perché, ove si discuta di mera inerzia, l'amministrazione non viene a esercitare, nemmeno mediamente, alcun potere pubblico.

VII. – L'impugnata sentenza va dunque cassata.



La cassazione determina il rinvio al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 383, ult. co., in relazione all'art. 353 cod. proc. civ.

Non osta la circostanza che il tribunale si sia pronunciato sulle domande subordinate, respingendole dopo l'erronea dichiarazione di difetto di giurisdizione sulla principale.

Le domande principale e subordinate hanno dato luogo a cause tra loro dipendenti, essendo pregiudiziale a entrambe la verifica di responsabilità degli enti convenuti.

La cassazione della pronuncia che, in appello, ha confermato il difetto di giurisdizione sulla domanda principale travolge anche la pronuncia sulle subordinate, per l'appunto in base al vincolo di subordinazione che lega queste a quella.

Ciò è ritraibile dal fatto che il tribunale, come portato dell'erronea declaratoria di difetto di giurisdizione e della cassazione sul punto della sentenza d'appello, dovrà pronunciarsi nel merito della domanda principale, e l'interesse dell'attrice all'esame delle subordinate non sussiste fintanto che quella pronuncia non intervenga.

Stante il vincolo appena richiamato, l'accoglimento del ricorso quanto al profilo di giurisdizione, condizionando la pronuncia sulla domanda (e quindi sulla causa) principale, non è compatibile col permanere di qualsivoglia statuizione rispetto alla domanda (e quindi alla causa) connessa per subordinazione (arg. ex art. 336 cod. proc. civ.).

Il giudice del rinvio provvederà anche sulle spese del giudizio svoltosi in questa sede di legittimità.

p.q.m.

La Corte, a sezioni unite, accoglie il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; cassa l'impugnata sentenza e rinvia al tribunale di Roma anche per le spese del giudizio di cassazione.

Deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni unite civili, addì 7 marzo 2023.

Il Presidente

