



N.628/2004

Reg. Dec.

N. 8042 Reg. Ric.

Anno 1994

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)
ha pronunciato la seguente

D E C I S I O N E

sul ricorso in appello N.8042/1994, proposto da Ministero
delle finanze e Intendenza di finanza di Roma, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la stessa
domiciliati *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Frette s.p.a., rappresentata e difesa dall'avv.to Nino Marazzita
elettivamente domiciliata presso lo stesso in Roma, via
Vincenzo Tangorra n.9;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del
Lazio, Sez. II, n. 1151/93;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Frette s.p.a.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle
rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 2 dicembre 2003 il Consigliere Anna Leoni; uditi gli Avvocati N. Lipari e l'Avvocato dello Stato Rago.

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

1. Con scrittura privata dell'8/11/1984 il Credito italiano concedeva alla Soc. Frette in locazione, per uso negozio, alcuni locali dell'immobile di sua proprietà, contraddistinti ai nn. 381/383 di via del Corso, in Roma.

La durata della locazione era fissata in sei anni, con scadenza al 31/10/1990.

Il 15/4/89, con atto in forma pubblica amministrativa, approvato con D.M. 21/7/89, l'Amministrazione delle Finanze acquistava dal Credito italiano l'intero complesso immobiliare costituito dai palazzi Theodoli e Bianchelli (fra cui rientrano i locali condotti in locazione dalla Soc. Frette) al fine di destinarlo, previa ristrutturazione, ad uso della Camera dei deputati.

Avviati da quest'ultima i lavori di adattamento degli immobili, il Credito italiano, a ciò interessato dall'Amministrazione usuaria, provvedeva, con raccomandata A.R. 27/10/89, a comunicare alla conduttrice il diniego di rinnovazione del contratto alla prima scadenza, dovendo ristrutturare i locali ad uso della proprietà (art. 29, lett. b, c, della L.n. 392 del 1978).

In data 21/6/90 l'Amministrazione delle finanze procedeva alla formale consegna, alla Camera dei deputati, del complesso immobiliare Theodoli-Bianchelli, fra cui erano ricompresi i locali occupati dalla soc. Frette.

Rimasta senza esito la nota del 16/6/90 con cui l'Intendenza di finanza aveva invitato la soc. Frette a riconsegnarle i locali entro il 31/10/1990, l'Amministrazione emanava l'ordinanza amministrativa di rilascio n. 38884/90 del 14/11/91 che la società interessata impugnava, con ricorso notificato il 24-25 gennaio 1992, avanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, deducendo il vizio di violazione di legge (art. 823, co.2, cod.civ.) in quanto, in pendenza di giudizio ordinario promosso avanti la Pretura di Roma dal Ministero delle Finanze, sarebbe venuta meno in capo all'Amministrazione la potestà di autotutela, stante l'alternatività dei due rimedi giuridici, nonché il vizio di falsa applicazione dell'art. 823 cod.civ., perché il potere di polizia demaniale potrebbe essere esercitato solo a fronte di occupazione illecita di bene pubblico e non in costanza di un rapporto di locazione.

2. Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sez. II, con la sentenza n. 1151/93, oggi impugnata, dichiarava l'inammissibilità del ricorso in quanto i locali in questione, non avendo ancora ricevuto alcuna effettiva e concreta utilizzazione pubblica, sarebbero ricaduti nel patrimonio disponibile dello Stato, come tali non suscettibili di atti di autotutela.

Attesa la posizione di diritto perfetto fatta valere, ne sarebbe conseguito che la cognizione della controversia spettava al giudice ordinario.

3. Avverso la sentenza proponeva appello l'Amministrazione finanziaria, deducendone l'erroneità in quanto i beni del complesso immobiliare Theodoli- Bianchelli appartenerebbero al patrimonio indisponibile dello Stato, avendo la destinazione a sede degli uffici della Camera dei deputati ricevuto concreta attuazione sul piano formale e fattuale.

Di conseguenza, il potere di autotutela nei confronti della soc. Frette sarebbe stato ben esercitato, a prescindere dal fatto che la società occupasse i locali in forza del contratto di locazione stipulato col precedente proprietario del fabbricato, in quanto la rinnovazione del contratto (alla prima scadenza) era stata tempestivamente ed efficacemente denegata dal Credito italiano, sicchè a decorrere dal 31/10/90 (prima scadenza contrattuale) la società Frette non avrebbe più avuto titolo per continuare nell'uso e nel godimento dei locali in questione.

Essendo l'Amministrazione finanziaria subentrata nel contratto di locazione in corso al momento dell'acquisto, era subentrata in tutti i diritti, doveri e facoltà da esso scaturenti, ivi compresi il diritto di rifiutarne la rinnovazione.

Infine, il capoverso dell'art. 823 c.c. non stabilirebbe una alternatività fra i mezzi di tutela posti a disposizione dell'Amministrazione.

Di conseguenza, il problema di giurisdizione posto a fondamento della decisione del Tribunale amministrativo sarebbe errato, restando la giurisdizione radicata al giudice amministrativo in ragione della insussistenza del diritto della soc. Frette a permanere nei locali dopo il 21/10/90 e dell'esistenza del potere di autotutela amministrativa relativamente ai beni del patrimonio indisponibile dello Stato.

4. Si costituiva in giudizio la soc. Frette, eccependo la infondatezza dei motivi di appello, segnalando, in particolare, che con sentenza del Pretore di Roma n. 6243 del 29/12/92, confermata in appello dal Tribunale di Roma, con sentenza n. 17005 del 9/12/94, era stata ravvisata l'invalidità della disdetta del Credito italiano nei confronti della Frette.

Da qui il rinnovo del contratto di locazione per un ulteriore sessennio, fino al 31/12/96 e, non essendo intervenuta disdetta, per un altro sessennio fino al 31/10/02.

Circa le ragioni di diritto a sostegno della propria tesi, la soc. Frette eccepiva la natura di beni disponibili dei locali da essa fruiti in locazione e la sua conseguente titolarità di un diritto soggettivo perfetto.

Eccepiva, altresì, la mancanza di concreta destinazione del bene ad uso pubblico al momento dell'adozione dell'atto impugnato in primo grado e l'assenza, nei beni in questione, di natura demaniale.

Eccepiva, inoltre, l'insussistenza, nella fattispecie, di un potere di autotutela, per carenza di espressa previsione di

legge e, comunque, l'alternatività e la non contestualità dei rimedi civilistici ed amministrativi: ove ciò fosse consentito, la pubblica amministrazione potrebbe sottrarsi agli effetti del giudicato civile.

5. L'appello veniva inserito nei ruoli d'udienza del 2 dicembre 2003.

DIRITTO

1. La soc. Frette ha condotto in locazione sin dal 1 novembre 1984, in virtù di contratto stipulato con il proprietario Credito italiano s.p.a., i locali ad uso negozio siti al piano terreno dello stabile denominato "Palazzo Theodoli" in Roma, via del Corso n. 381/383, per l'esercizio della propria attività di vendita al dettaglio di biancheria per la casa.

In data 15/4/89 il Ministero delle finanze ha acquistato dal Credito italiano l'intero complesso costituito dai palazzi Theodoli e Bianchelli, in cui sono ricompresi i locali condotti in locazione dalla soc. Frette, per destinarlo ad uso della Camera dei deputati.

Successivamente, con disdetta del 30/10/89, il Credito italiano ha comunicato alla soc. Frette il proprio diniego di rinnovazione della locazione alla prima scadenza del rapporto locatizio.

Il Ministero delle finanze, sul presupposto del suo subentro nel contratto di locazione quale parte locatrice, ha intimato alla soc. Frette lo sfratto per finita locazione al 30/10/90 e ha

contestualmente citato la predetta società per convalida innanzi al Pretore di Roma.

Nelle more, l'Intendenza di finanza di Roma ha intimato alla soc. Frette il rilascio dei locali con ordinanza di sfratto in via amministrativa n.38884/90, impugnata dalla società davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio per violazione di legge, eccesso di potere, difetto di motivazione ed incompetenza.

E', quindi, intervenuta la sentenza del Pretore di Roma n. 6243 del 29/12/92 che ha dichiarato l'invalidità della disdetta del Credito italiano, confermata in appello, con diversa motivazione, con sentenza n. 17005 del 9/12/1994 del Tribunale di Roma, che ha ravvisato l'invalidità della disdetta in quanto priva dell'indicazione dei motivi di cui all'art. 29 della legge n.392 del 1978.

Con la sentenza in questa sede impugnata il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, pronunciandosi sul ricorso della soc. Frette avverso l'ordinanza di sfratto in via amministrativa, ha affermato la giurisdizione dell'A.G.O. in ordine alla controversia sottoposta alla sua cognizione, stante la natura non demaniale dei locali condotti dalla soc. Frette, appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato e stante la conseguente natura di diritto soggettivo della situazione fatta valere dalla summenzionata società.

Essendo stata dichiarata dall'A.G.O. la invalidità della disdetta relativa alla scadenza del 31/10/90, il Ministero delle

finanze non ha potuto intimare lo sfratto per finita locazione e il rapporto, non disdettato, si è così rinnovato per un ulteriore sessennio sino al 31/10/96.

2. Il Ministero delle finanze ha impugnato in appello la pronuncia del T.A.R. sostenendo:

- la natura pubblica dell'immobile locato alla soc. Frette;
- la validità della disdetta e la conseguente occupazione abusiva dei locali da parte della medesima società;
- la coesistenza e la non alternatività dei due rimedi giuridici spettanti alla pubblica amministrazione, quello di diritto privato e quello di diritto pubblico.

3. La soc. Frette, costituitasi in giudizio, ha contestato la natura pubblica dei locali dalla stessa condotti e ha eccepito l'invalidità della disdetta, con conseguente affermazione del suo titolo alla conduzione dei locali in questione, nonché l'illegittimità del comportamento della P.A. che ha agito con gli strumenti sia di diritto privato sia di diritto pubblico.

4. Nelle more della discussione del ricorso in appello il rapporto di locazione, non disdettato, è proseguito per un ulteriore sessennio sino al 31/12/2002.

5. Le doglianze fatte valere dall'Amministrazione, tese a dimostrare l'erroneità delle sentenza impugnata e la conseguente legittimità dell'ordinanza di sgombero, adottata in via di autotutela dall'Intendenza di finanza, quale conseguenza della natura pubblica dei locali detenuti dalla

soc. Frette, devono essere disattese per le ragioni di seguito indicate.

Non v'è dubbio che il rapporto con la soc. Frette, originariamente sorto come negozio locativo ad uso non abitativo di diritto privato, si è conservato tale anche nel momento del passaggio di proprietà dell'immobile in capo al Ministero delle finanze.

L'Amministrazione, invero, era subentrata al Credito italiano s.p.a. nella proprietà dell'immobile, e conseguentemente in tutti i diritti ed obblighi a detta situazione connessi, con atto di compravendita del 15/4/89, registrato il 13/3/90 e trascritto il 14/3/90.

Detto contratto di compravendita era, però, sottoposto alla *condicio iuris* sospensiva dell'approvazione dell'atto da parte dei competenti organi e, come ha riconosciuto la sentenza n.17005/94 del Tribunale di Roma, passata in giudicato, gli effetti della compravendita erano destinati a prodursi solo nel momento in cui si fosse avverata la condizione sospensiva dell'approvazione.

Di conseguenza, durante il periodo di pendenza della condizione, la proprietà del bene era ancora dell'alienante Credito italiano, il quale conservava anche la qualità di locatore e, quindi, come ha affermato il Tribunale di Roma nella sentenza citata, il diniego di rinnovazione del contratto è stato legittimamente comunicato dall'effettivo locatore.

Il Tribunale ha, altresì, ritenuto che la comunicazione inviata dal locatore avrebbe potuto produrre effetto a favore del successivo acquirente solo ove fosse stata data disdetta del contratto per qualunque scadenza successiva alla prima e che, trattandosi, invece, di prima scadenza contrattuale, la questione relativa alla legittimità del diniego di rinnovazione dovesse essere esaminata esclusivamente sulla base del disposto dell'art. 29 della l.n. 392 del 1978.

Ciò stante il Tribunale ha ritenuto che, avendo il locatore motivato la disdetta in ragione della necessità, ex art. 29 lett.b) e c) della legge cit. di ristrutturare l'immobile per destinarlo ad uso della proprietà; non essendo dette ragioni riferibili al soggetto che le ha manifestate, a causa del trasferimento della proprietà del bene e della qualità di locatore nel frattempo intervenute, la disdetta motivata dall'originario locatore dovesse per ciò stesso perdere efficacia, essendo fondata su motivi ed intenzioni inerenti esclusivamente ad esso, a nulla rilevando la circostanza che l'acquirente del bene, cessionario *ex lege* del contratto di locazione, ratificando l'operato del locatore alienante, avesse fatto propri i motivi del diniego da quest'ultimo comunicati, essendo comunque l'immobile destinato ad un uso del tutto diverso da quello indicato nella comunicazione di diniego.

Appare da quanto esposto che il contratto di locazione con la soc. Frette è proseguito, stante l'illegittimità della disdetta, nei termini originari, tant'è che l'Amministrazione finanziaria ha

notificato alla società, in data 15/3/91, intimazione di sfratto per finita locazione, alla cui convalida la società ha proposto opposizione dinanzi al giudice ordinario.

Nelle more della definizione del relativo procedimento è intervenuta l'ordinanza di sfratto in via amministrativa, impugnata dalla soc. Frette avanti al giudice amministrativo, adottata dall'Amministrazione in via di autotutela.

Senonchè, il potere di autotutela amministrativa previsto dall'art. 823, co.2, cod. civ., ha carattere alternativo rispetto ai mezzi ordinari a difesa della proprietà o del possesso (Cass.civ. n. 6129/86): di conseguenza, in pendenza di controversia avanti al giudice ordinario, come nella fattispecie, deve negarsi alla amministrazione il potere di emettere atti di autotutela per il conseguimento della disponibilità del bene e, pertanto, ove tali atti vengano adottati, deve affermarsi la giurisdizione del medesimo giudice ordinario sul contenzioso inerente la legittimità degli atti di rivendica dell'immobile (Cass.civ. n. 2636/87).

Ne consegue, nel caso in esame, l'infondatezza delle ragioni fatte valere dall'Amministrazione.

Deve, quindi, concludersi per il rigetto dell'appello, con conferma della sentenza impugnata.

Sussistono, tuttavia, sufficienti ragioni per compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sez.IV, definitivamente pronunciando in ordine al ricorso in appello indicato in epigrafe, lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese del grado compensate.

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

Così deciso in Roma, il 2 dicembre 2003 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Paolo SALVATORE	- Presidente
Livia BARBERIO CORSETTI	- Consigliere
Giuseppe BARBAGALLO	- Consigliere
Antonino ANASTASI	- Consigliere
Anna LEONI	- Consigliere, est.
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

17/02/2004

(Art.55, L. 27.4.1982 n. 186)

Il Dirigente