

DEMANIO E PATRIMONIO: Agenzia del Demanio - Beni pubblici - Patrimonio indisponibile dello Stato.

Cons. Stato, Sez. IV, 12 gennaio 2023, n. 418

L’Agenzia del Demanio è un ente pubblico che, a prescindere dal fatto che è di regola chiamato ad operare secondo il diritto comune e che ha natura economica, è comunque ex lege attributario di specifiche finalità istituzionali (curare l’amministrazione dei beni immobili dello Stato, razionalizzandone e valorizzandone l’impiego), da perseguire secondo puntuali stilemi operativi (“principi di legalità, imparzialità e trasparenza” e “criteri di efficienza, economicità ed efficacia”) e tramite, tra l’altro, gli immobili strumentali, che, proprio in quanto tali, sono funzionalmente avvinti alle finalità istituzionali dell’Ente, da cui dunque non possono essere distolti.

10.2. Tali immobili, pertanto, sono qualificabili come patrimonio indisponibile ai sensi e per gli effetti dell’art. 830, comma 2, c.c., con conseguente ascrizione all’Agenzia della facoltà di procedere autonomamente in autotutela esecutiva (è consolidato, infatti, l’orientamento giurisprudenziale che ritiene attingibile tale facoltà anche per i beni del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti pubblici, giacché pure il relativo regime giuridico deroga all’ordinario assetto del diritto di proprietà).

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del sig. -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 il Cons. Luca Lamberti e viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso avanti il T.a.r. per il Lazio, l’odierno appellato ha impugnato:

- il provvedimento prot. n. 2019/2975/ST1 notificato in data 10.04.2019, con cui l’Agenzia del Demanio gli ha intimato, ai sensi dell’art. 823 c.c., il rilascio entro 120 giorni dell’appartamento sito in Roma, Via -OMISSIS-, Scala C, di proprietà della medesima Agenzia;

- il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 29 luglio 2005, recante l’individuazione del patrimonio dell’Agenzia del demanio, nella parte in cui stabilisce, all’art. 2, ultima parte, che “il

trasferimento [dei beni all’Agenzia] non modifica il regime giuridico previsto dall’art. 823 del codice civile relativamente ai beni demaniali trasferiti ai sensi del presente articolo”.

1.1. Il ricorrente ha lamentato che:

I - *“il provvedimento finale avrebbe potuto scaturire soltanto da una conferenza di servizi fra Roma Capitale, Regione Lazio, Ministero per i beni e le attività culturali - Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Roma e Agenzia del demanio”, non autonomamente dall’Agenzia del Demanio.*

Il ricorrente precisa, in proposito, che:

- *“la conferenza di servizi si sostanzia in un organo amministrativo collegiale di carattere straordinario ... distinto dalle singole amministrazioni partecipanti, sicché il provvedimento adottato è imputato esclusivamente a tale organo autonomo, che acquisisce di conseguenza in sede processuale la legittimazione passiva autonoma”;*

- una conferenza di servizi fra Roma Capitale, Regione Lazio, Ministero per i beni e le attività culturali - Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio di Roma e Agenzia del demanio si era tenuta in data 25.07.2022 e, in tale sede, era stata decisa, tra l’altro, *“l’invarianza della destinazione d’uso a civile abitazione per gli immobili di cui alle scale A, B, C con accesso da via -OMISSIS- Roma”, stante “la necessità di locare alle tredici famiglie residenti [fra cui quella del ricorrente] gli appartamenti siti in via -OMISSIS- a canone sociale”, in ordine ai quali era stato negato il cambio di destinazione d’uso;*

- soltanto un’analogica conferenza, dunque, sarebbe potuta andare di contrario avviso;

- a tutto concedere, ove invece si qualificasse la conferenza di servizi come un mero modulo procedimentale di semplificazione, comunque ne sarebbe stata necessaria la riconvocazione, in virtù del principio del *contrarius actus*.

II - l’Agenzia non si sarebbe potuta valere dell’autotutela esecutiva, stante l’appartenenza del bene al patrimonio disponibile dell’Agenzia (si richiama, in proposito, la sentenza di questo Consiglio n. 1463 del 2008), come tale sottoposto alla disciplina di diritto comune; di converso, l’attribuzione di siffatta potestà non potrebbe essere legittimamente effettuata con atto di natura regolamentare, quale il D.M. del 29 luglio 2005, necessitando viceversa del veicolo legislativo.

III - l’atto sarebbe stato emesso a seguito di un’istruttoria carente, in quanto fondato *“sull’erroneo presupposto che il ricorrente occuperebbe senza titolo l’alloggio”,* giacché, in disparte il fatto che il ricorrente pagherebbe regolarmente il canone, *“la mancanza del titolo è imputabile alla p.a. resistente, la quale ha impedito la sottoscrizione del contratto con la richiesta al contraente privato*

di adempimenti illegittimi"; l'atto, inoltre, violerebbe il legittimo affidamento del ricorrente, peraltro anziano ed invalido.

IV - l'atto non recherebbe un'idonea motivazione, poiché *“non viene indicato quale utilizzo del bene si intende fare una volta che il sig. -OMISSIS- fosse allontanato dal suo alloggio (se cioè si intenda destinare il bene ad uffici dell’Agenzia del demanio o ad alloggio di qualcuno)”*.

2. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento di rilascio (e dichiarando, conseguentemente, improcedibile l'impugnazione del D.M.), sostenendo che il bene appartenga al patrimonio disponibile dell’Agenzia e, dunque, non possa essere oggetto di provvedimento ex art. 823 c.c.: il T.a.r. ha raggiunto siffatta conclusione (assorbendo tutte le altre censure) in considerazione sia delle *“caratteristiche oggettive”* del bene, in tesi non *“tali da farlo ascrivere al demanio necessario”* né al patrimonio indisponibile, sia del fatto che *“l’Agenzia del demanio, benché richiesta per due volte dal Collegio della produzione di documentati chiarimenti in merito alla appartenenza o meno dell’unità immobiliare nella disponibilità del ricorrente al patrimonio demaniale o indisponibile dell’Agenzia medesima, nulla ha depositato in atti”*.

3. L’Agenzia del Demanio ed il Ministero dell’Economia e delle Finanze hanno interposto appello, sostenendo che:

- *“dal momento in cui l’immobile in questione [sino ad allora “di proprietà dello Stato ed appartenente al demanio pubblico – ramo storico artistico”] è transitato, ai sensi del D.M. del 29 luglio 2005 dalla proprietà dello Stato a quella dell’Agenzia del Demanio, non sia più giuridicamente consentito utilizzare il metodo di classificazione che distingue fra beni demaniali, patrimoniali indisponibili e patrimoniali disponibili, previsto dall’art. 822 c.c. e seguenti per i beni di proprietà dello Stato ... pertanto, non è possibile per l’Agenzia effettuare una distinzione nell’ambito dei beni di relativa proprietà, fra beni demaniali e patrimoniali”*;

- di contro *“il presupposto in forza del quale è stata emessa l’ordinanza di sfratto amministrativo non è, come ordinariamente avviene qualora l’Amministrazione agisca in autotutela ex art. 823 c.c., la natura giuridica del bene, bensì la disposizione speciale prevista dall’art. 2 del D.M. 29.07.2005 - espressamente richiamato nell’atto stesso – ove si dispone che il trasferimento dei beni inclusi negli elenchi allegati allo stesso D.M., fra i quali figura quello in argomento, dalla proprietà dello Stato a quella dell’Agenzia <<non modifica il regime giuridico previsto dall’art. 823 del codice civile relativamente ai beni demaniali trasferiti ai sensi del presente articolo>>”*.

4. Il ricorrente in prime cure si è costituito in resistenza, svolgendo altresì appello incidentale condizionato avverso il capo della sentenza che ne ha dichiarato improcedibili le doglianze avverso il D.M. 29 luglio 2005.

5. Dopo una remissione all'Adunanza Plenaria per questioni processuali inerenti all'ammissibilità dell'appello (questioni risolte dall'Adunanza nel senso dell'ammissibilità – cfr. sentenza n. 6 del 2022), il giudizio è proseguito con il deposito delle memorie ex art. 73 c.p.a.: le Amministrazioni appellanti, in particolare, hanno sostenuto che il D.M., *“laddove assunto lesivo, avrebbe dovuto essere indefettibilmente gravato nei termini, pena il consolidarsi di una situazione giuridica ormai non più opponibile e, dunque, inoppugnabile”*.

6. Il ricorso è, infine, stato trattato alla pubblica udienza del 15 dicembre 2022.

7. Il Collegio osserva, anzitutto, che l'oggetto del presente grado di giudizio è limitato all'articolata censura svolta in prime cure e riportata *supra* al § 1.1, *sub* II, non essendo le altre state ritualmente riproposte.

7.1. Si precisa, in proposito, che non è sufficiente a riproporre la censura di cui in primo grado, *sub* I, il breve *incipit* del motivo di appello incidentale n. 1 (cfr. pagine 11 e 12 dell'appello incidentale): per consolidata giurisprudenza, infatti, la riproposizione deve consistere in una completa articolazione del motivo di censura, idonea a dare al Giudice, senza necessità di consultare ad integrazione gli scritti di prime cure, piena contezza della volontà demolitoria dell'interessato.

7.2. Oltretutto, gli atti defensionali debbono essere *ex lege*, tra l'altro, *“chiari”* (cfr. art. 3, comma 2, c.p.a.) e, alla pagina del gravame incidentale appena precedente, l'interessato aveva espressamente dichiarato di *“condividere sostanzialmente la sentenza di prime cure”* e di voler limitarsi, in caso di accoglimento dell'appello avverso, a censurare il capo della sentenza di prime cure che ne aveva dichiarato improcedibile il ricorso avverso il D.M..

8. Ciò premesso, il Collegio osserva che l'Agenzia del Demanio, ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999:

- ha personalità giuridica di diritto pubblico, al pari delle altre Agenzie fiscali (art. 61, comma 1);
- è, a differenza delle altre Agenzie fiscali, ente pubblico economico (art. 61, comma 1);
- al pari delle altre Agenzie fiscali, *“opera nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad essa affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento della rispettiva missione”* (art. 61, comma 3);
- cura *“l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego”* (art. 65, comma 1);
- *“e' dotata di un proprio patrimonio, costituito da un fondo di dotazione e dai beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività”* (art. 65, comma 2-bis);
- *“con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati i beni che costituiscono il patrimonio iniziale”* (art. 65, comma 2-bis);

- *“e' regolata, salvo che non sia diversamente disposto dal presente decreto legislativo, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private”* (art. 66, comma 1).

9. A sua volta, il D.M. 29.07.2005, che ha dato attuazione all'art. 65, comma 2-bis, d.lgs. n. 300 del 1999, ha stabilito, tra l'altro, che:

- *“costituiscono patrimonio dell'Agenzia del demanio i beni immobili strumentali all'attività dell'ente individuati nell'elenco allegato sub A ... nonché quelli destinati a sede degli uffici periferici della stessa agenzia di cui all'allegato C, individuati con successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze”* (art. 2);

- sono inoltre *“attribuiti all'Agenzia, in concessione d'uso a titolo gratuito, ai fini dello svolgimento delle proprie attività istituzionali, gli immobili di proprietà dello Stato individuati negli elenchi allegati sub B1 e B2 ... rispettivamente sub B1 per la durata di anni dodici e B2 per la durata di anni due”* (art. 3);

- il *“fondo di dotazione”*, contestualmente quantificato, consta, tra l'altro, degli *“immobili non strumentali attribuiti all'Agenzia del Demanio, individuati nell'elenco allegato sotto la lettera D”* (art. 6).

10. Orbene, dalla diversa classificazione operata dal D.M. si ha che gli immobili di cui agli allegati A e C, in quanto dichiaratamente *“strumentali all'attività dell'ente”*, sono giuridicamente qualificabili come appartenenti al patrimonio indisponibile dell'Agenzia.

10.1. Questa, infatti, è un ente pubblico che, a prescindere dal fatto che è di regola chiamato ad operare secondo il diritto comune e che ha natura economica, è comunque *ex lege* attributario di specifiche finalità istituzionali (curare l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, razionalizzandone e valorizzandone l'impiego), da perseguire secondo puntuali stilemi operativi (*“principi di legalità, imparzialità e trasparenza”* e *“criteri di efficienza, economicità ed efficacia”*) e tramite, tra l'altro, gli immobili strumentali, che, proprio in quanto tali, sono funzionalmente avvinti alle finalità istituzionali dell'Ente, da cui dunque non possono essere distolti.

10.2. Tali immobili, pertanto, sono qualificabili come patrimonio indisponibile ai sensi e per gli effetti dell'art. 830, comma 2, c.c., con conseguente ascrizione all'Agenzia della facoltà di procedere autonomamente in autotutela esecutiva (è consolidato, infatti, l'orientamento giurisprudenziale che ritiene attingibile tale facoltà anche per i beni del patrimonio indisponibile dello Stato e degli enti pubblici, giacché pure il relativo regime giuridico deroga all'ordinario assetto del diritto di proprietà).

10.3. Orbene, nel cennato allegato A (non impugnato *in parte qua* dall'odierno appellato, benché il D.M. stabilisca espressamente che *“l'allegato ... forma parte integrante del presente decreto”*) è incluso anche (tutto) l'immobile ubicato in Roma, in via -OMISSIS-, indicato quale *“Sede Direzione Generale AdD”*.

10.4. Pertanto, la legittimità del ricorso, da parte dell'Agenzia, alla facoltà di cui all'art. 823 c.c. consegue alla natura del bene, appartenente al patrimonio indisponibile dell'Agenzia quale *“immobile strumentale”* alla relativa attività istituzionale, come tale non sottraibile alla sua destinazione e tutelabile anche in via amministrativa.

10.5. Si osserva, sul punto, che il bene è pervenuto nel patrimonio dell'Agenzia già con il cennato vincolo di strumentalità: tale vincolo non si perde con l'eventuale temporaneo non uso, essendo a tale fine necessari univoci e concludenti atti dell'Agenzia palesemente incompatibili con la volontà di conservare prospetticamente detta strumentalità.

11. Le censure svolte in sede di appello incidentale avverso l'art. 2 del D.M. sono, dunque, strutturalmente incapaci di determinare l'annullamento in via derivata del provvedimento di rilascio (in ciò risiedendo l'interesse alla relativa proposizione), posto che, almeno per gli immobili di cui agli allegati A e C, la facoltà di tutela in via amministrativa consegue non al gravato art. 2 del D.M., bensì ai principi generali che regolano la materia dei beni pubblici: tali beni, infatti, appartengono al patrimonio indisponibile di un ente, quale l'Agenzia del Demanio, pienamente ascritto all'ambito pubblico (l'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico) ed *ex lege* volto al perseguimento di specifici interessi pubblici con il rispetto di altrettanto specifici stilemi operativi.

11.1. A tutto concedere, l'appello incidentale è comunque infondato, posto che il periodo dell'art. 2 impugnato (*“il trasferimento [dei beni all'Agenzia] non modifica il regime giuridico previsto dall'art. 823 del codice civile relativamente ai beni demaniali trasferiti ai sensi del presente articolo”*) è dettato nel corpo di un articolo (appunto, l'art. 2) che si riferisce espressamente agli immobili di cui agli allegati A e C, che, come visto, sono trasferiti all'Agenzia con il vincolo della strumentalità alla relativa attività: è, quindi, del tutto logico stabilire che il trasferimento di beni demaniali al patrimonio indisponibile di un ente pubblico non elida la facoltà di procedere ex art. 823 c.c..

12. Per le esposte ragioni, l'appello principale va accolto e l'appello incidentale va respinto.

13. La peculiarità e la relativa novità della materia rendono opportuna la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello e sull'appello incidentale, come in epigrafe proposti, dispone come segue:

- accoglie l'appello principale;
- rigetta l'appello incidentale;
- per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della parte appellata, nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarla.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente FF

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO
