

SENTENZA

Cassazione civile sez. II - 12/10/2023, n. 28481

Intestazione

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LOMBARDO Luigi Giovanni	-	Presidente	-
Dott. PAPA Patrizia	-	Consigliere	-
Dott. PICARO Vincenzo	-	Consigliere	-
Dott. OLIVA Stefano	-	Consigliere	-
Dott. PIRARI Valeria	-	rel. Consigliere	-

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 16523/2019 R.G. proposto da:

M.S., rappresentato e difeso dall'avv. Marcello Stanca,
presso il cui studio in Roma, via Fabio Massimo n. 88, è
elettivamente domiciliato;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI (Omissis), rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Maria
Tamburro, e dall'avv. Alessia Carretta, ed elettivamente domiciliato
in Roma, via Tagliamento n. 55, presso lo studio dell'avv. Nicola Di
Pierro;

- controricorrente -

Avverso la sentenza n. 2786/2018 della Corte d'Appello di Firenze,
pubblicata il 27/11/2018 e non notificata;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del
28/9/2023 dalla Dott.ssa Valeria Pirari.

Lette le conclusioni scritte della Procura Generale, in persona del
Sostituto Procuratore Dott. Fulvio Troncone, che ha chiesto la
cassazione della sentenza impugnata e il rinvio alla Corte di
Appello di Firenze, in diversa composizione.

RILEVATO

che:

1. Con sentenza n. 585/2018, il Tribunale di Grosseto rigettò la domanda avanzata da M.S. contro il Comune di (Omissis), avente ad oggetto l'accertamento dell'intervenuta usucapione della proprietà di una porzione di terreno, identificata nel NCT del Comune di (Omissis) al foglio (Omissis), particella (Omissis), ritenendo l'immobile appartenente al patrimonio indisponibile, siccome ricompreso nel piano paesaggistico di (Omissis) e gestito dai Comuni di (Omissis) e di (Omissis) in funzione di pubblico interesse e, dunque, non usucapibile.

Con sentenza n. 2786/2018 dal 27 novembre 2018, la Corte d'appello di Firenze, adita dal medesimo M.S., rigettò il gravame, sostanzialmente confermando la qualificazione del bene come appartenente al patrimonio indisponibile ex art. 826 c.c..

2. Contro la predetta sentenza M.S. propone ricorso per cassazione sulla base di otto motivi, illustrati anche con memoria. Si difende con controricorso il Comune di (Omissis), illustrato anche con memoria.

CONSIDERATO

che:

1. Con il primo motivo di ricorso, si lamenta la nullità della sentenza per violazione dell'art. 111 Cost., comma 6, art. 132 c.p.c., comma 2, n. 4, e art. 281 sexies c.p.c., e art. 118 disp. att. c.p.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4, per avere la Corte d'appello accertato l'appartenenza del terreno al patrimonio indisponibile ex art. 826 c.c., comma 3, tenendo conto di documentazione collocabile ad un momento successivo (2010) rispetto all'arco temporale interesse dal procedimento (1982-2002), e adottando una motivazione meramente apparente e contraddittoria nelle affermazioni contenute. Ad avviso del ricorrente, i giudici di merito avevano, infatti, fondato la decisione appiattendolo il requisito dell'effettiva destinazione del bene su quello dell'astratta (e non dimostrata) volontà di destinazione, che avevano tratto dal protocollo d'intesa del 2010, intercorso tra i due Comuni di (Omissis) e di (Omissis), nel quale si precisava che la proprietà di parte delle aree, pur ricadenti nel territorio di quest'ultimo, era in capo al primo e che andava promosso un accordo per la soluzione di situazioni di degrado, derivanti dalla presenza di costruzioni abusive tra cui quella oggetto di causa, attraverso la regolamentazione di servizi e modalità di gestione, ritenuta di particolare importanza per l'economia in ragione dell'importanza turistica della zona per la presenza di più spiagge. Secondo il ricorrente, per la qualificazione di un bene come appartenente al patrimonio indisponibile dell'ente sono necessari non solo la titolarità in capo all'ente, ma anche la manifestazione di volontà di quest'ultimo nel senso di voler destinare il bene a un pubblico servizio e l'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio.

2. Col secondo motivo, si lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 826,828 e 1145 c.c., in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per avere i giudici di merito ritenuto che il bene oggetto di domanda facesse parte del patrimonio indisponibile per destinazione del Comune di (Omissis) in ragione della sussistenza dei due requisiti soggettivo e oggettivo previsti a tal fine dall'art. 826 c.c., e individuati, nella specie, nella titolarità soggettiva del bene e nella volontà di destinazione dello stesso, senza che fosse necessaria l'effettiva destinazione, posto che quest'ultimo elemento non era stato in alcun modo accertato. Inoltre, il requisito della volontà di destinazione era stato individuato, in entrambi i gradi del giudizio, nel fatto che il bene fosse stato ricompreso nel piano paesaggistico di (Omissis) e che la gestione fosse in capo ai Comuni di (Omissis) e di (Omissis) in funzione di pubblico interesse, benché il piano paesaggistico citato, risalente al 1966 e, peraltro, di provenienza ministeriale (D.M. 28 marzo 1966), fosse stato emesso dal Comune di (Omissis), diverso dal Comune di (Omissis), unico proprietario dell'area, e che la volontà di destinazione, rivenuta nel protocollo di intesa tra i due Comuni del 2010, fosse successiva all'intervenuta usucapione dell'area, avvenuta, mediante interversione della detenzione in possesso, nel periodo 1982-2002. Infine, la ravvisata funzione ricognitiva, attribuita all'atto di intesa del 2010, era smentita dalla condotta tenuta negli anni precedenti dal Comune di (Omissis), che aveva alienato quasi la metà dell'originaria particella (Omissis), oltre a non rivestire i caratteri di chiarezza e specificità richiesti dalla giurisprudenza di legittimità per la validità della dichiarazione di volontà di destinazione.

3. I primi due motivi, da analizzare congiuntamente in ragione della stretta connessione, sono fondati, non avendo la Corte territoriale tenuto conto dei requisiti necessari per poter affermare l'appartenenza del fondo conteso al patrimonio indisponibile del Comune.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, dalla quale non v'e' ragione di discostarsi, "affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili in quanto destinati ad un pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., comma 3, deve sussistere il doppio requisito (soggettivo e oggettivo) della manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (e, perciò, un atto amministrativo da cui risulti la specifica volontà dell'ente di destinare quel determinato bene ad un pubblico servizio) e dell'effettiva ed attuale destinazione del bene al pubblico servizio" (Cass., Sez. Un., del 28/06/2006, n. 14865; Cass., Sez. 2, 13/3/2007, n. 5867; Cass., Sez. 2, 9/6/2023, n. 17427), la cui mancanza deve essere desunta dalla decorrenza, rispetto all'adozione dell'atto amministrativo, di un periodo di tempo tale da non essere compatibile con l'utilizzazione in concreto del bene a fini di pubblica utilità (Cass., Sez. 2, 26/11/2020, n. 26990; Cass., Sez. Un., 16/12/2009, n. 26402), senza che rilevi l'appartenenza del bene a un ente pubblico economico, poiché sull'elemento soggettivo prevale quello oggettivo della destinazione concreta del bene al pubblico servizio (Cass., Sez. 3, 22/6/2004, n. 11608).

Questa Corte ha anche avuto modo di affermare che, a tale fine, non è sufficiente la semplice previsione dello strumento urbanistico circa la destinazione di un'area alla realizzazione di una finalità di interesse pubblico (Cass., Sez. U., 28/06/2006, n. 14865), atteso che l'appartenenza di un bene alla categoria dei beni del patrimonio indisponibile, in quanto destinati ad un pubblico servizio, deve necessariamente riferirsi ad una concreta ed effettiva utilizzazione del bene e non ad un mero progetto di utilizzazione, che di per sé esprime solo una intenzione, la quale, ancorché espressa in un atto amministrativo, non incide, di per sé, sulle oggettive caratteristiche del bene (Cass., Sez. 2, 19/6/2023, n. 17427).

In un caso analogo a quello che ci occupa, è stato, ad esempio, escluso che l'atto e la destinazione richiesti discendano automaticamente dalla inclusione del bene nell'area di un parco regionale istituito con normativa (nella specie, con L.R. Sicilia 6 maggio 1981, n. 98, istitutiva del Parco delle Madonie), che viene anzi sovente a configurare un complesso quadro di precetti conservativi dell'ambiente limitativi dei diritti di utilizzazione privata e non necessariamente fondanti un uso pubblico, per la presenza di divieti edificatori, di coltivazione e persino di accesso indiscriminato ai cittadini e di percorribilità viaria (Cass., Sez. U., 3/12/2010, n. 24563).

Questi principi non sono stati correttamente applicati dalla Corte territoriale, che ha desunto l'appartenenza al patrimonio indisponibile del fondo dalla sua ricomprensione nel piano paesaggistico di (Omissis), quale atto idoneo ad esprimere la volontà dell'ente, e dalla gestione comune del Comune di (Omissis) e del Comune di (Omissis) in funzione di pubblico interesse, omettendo di verificare in via di fatto se tale destinazione - peraltro in sé non indicativa di un'effettiva volontà in tal senso, stante l'assenza di disposizioni normative al riguardo nel D.M. di seguito indicato - avesse avuto materiale esecuzione, ma limitandosi ad affermare che il bene, in virtù di tale inclusione e del D.M. 28 marzo 1966, si trovava "in una zona di rispetto assoluto della natura e dell'ambiente, dove sono "ammesse solo attrezzature balneari provvisorie...cabine ed elementi accessori"" e che la destinazione all'interesse pubblico poteva arguirsi dal protocollo di intesa del 2010 tra i due comuni.

Ne' può darsi rilievo al vincolo di inedificabilità del fondo e alla illiceità della costruzione ivi realizzata, come evidenziato dal controricorrente, dovendosi confermare il principio secondo cui il difetto della concessione edilizia esaurisce la sua rilevanza nell'ambito del rapporto pubblicistico, senza incidere sui requisiti del possesso ad usucapionem (Cass., Sez. 6-2, 19/1/2017, n. 1395; Cass., Sez. 3, 18/2/2013, n. 3979).

4. Vanno, pertanto, accolti i primi due motivi di ricorso, con conseguente assorbimento dei restanti.

La sentenza impugnata va cassata in relazione alle censure accolte, con rinvio alla Corte di Appello di Firenze, che dovrà statuire anche sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

Accoglie i primi due motivi di ricorso, dichiara assorbiti gli altri, cassa la sentenza impugnata in relazione alle censure accolte e rinvia alla Corte d'appello di Firenze, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 28 settembre 2023.

Depositato in Cancelleria il 12 ottobre 2023