

La confisca di immobili che appartenevano ad organizzazioni criminali fa decadere i contratti di locazione che erano stati stipulati per questi immobili

Pubblicata il 20/01/2016

Nell'ipotesi di confisca disposta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 575/1965, fino all'adozione del provvedimento di destinazione finale del bene confiscato, è da considerare illegittimo l'esercizio del potere di rilascio di un immobile in presenza di un contratto di locazione stipulato con l'amministrazione giudiziaria ed in difetto di inadempimento agli obblighi gravanti sul conduttore, mentre, una volta intervenuto detto provvedimento, viene meno il titolo del locatario acchè il contratto di locazione persista.

Consiglio di Stato, Sezione 5, Sentenza 27 novembre 2015, n. 5383

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEZIONE QUINTA

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8911 del 2006, proposto dalla signora Tu.Ma., rappresentata e difesa dall'avv. Ri.Ma., con domicilio eletto presso l'avv. L. Na. con Studio in Roma, Via (...); sig. Sc.Iv. non costituito;

contro

Comune di Napoli, in persona del sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avv. Ed.Ba. ed altri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gi. in Roma, corso (...);

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - NAPOLI: SEZIONE V n. 07458/2006, concernente rilascio immobile

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2015 il Consigliere Carlo Schilardi e uditi per li appellante l'avv. Ri.Ma.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- I signori Ma.Tu. e Iv.Sc. hanno tenuto in conduzione un appartamento sito in Napoli, alla (...), in virtù di un contratto di **locazione** stipulato con il sig. Ca. in data 4.5.1971.

Nel corso del rapporto di **locazione**, il sig. Ca. vendette l'immobile alla sig.ra As.Ma. e agli inizi degli anni 90, lo stesso fu confiscato in quanto di proprietà della camorra ed affidato al custode giudiziario rag. An.

Quest'ultimo comunicava ai signori Tu. e Sc. che nel rapporto locatizio era subentrato lo Stato e che i canoni di **locazione** andavano versati a lui.

In data 22.7.2003 il bene veniva conferito al Comune di Napoli, che, sul presupposto che i sigg. Tu. e Sc. occupavano l'immobile sine titolo, con provvedimento in data 4.8.2003 notificato il 12.9.2003, ordinava lo sgombero dello stesso entro 15 giorni.

Avverso tale provvedimento i signori Tu. e Sc. proponevano ricorso innanzi al T.A.R. Campania, il quale, con sentenza n. 13476/2003, lo accoglieva sul presupposto che, essendovi un contratto di **locazione**, ai ricorrenti andava notificato l'avvio del procedimento ex art. 7 L. n.241/1990;

Il Comune di Napoli in data 17 dicembre 2003 notificava agli interessati l'avvio del procedimento per un nuovo sgombero dell'immobile.

I signori Ma.Tu. e Iv.Sc., in riscontro a tale avviso procedimentale, in data 14.1.2004 notificavano al comune di Napoli deduzioni scritte, con cui chiarivano che il T.A.R. aveva dichiarato l'illegittimità del primo ordine di sgombero essendo stato depositato in giudizio il contratto di **locazione** stipulato in data 4 maggio 1971, nonché la nota dell'8 aprile 1993, con la quale l'amministratore giudiziario variava il canone di **locazione**, allegando copia del "conteggio calcolo equo canone", per cui il Comune non poteva ritenere che i ricorrenti occupassero l'alloggio in questione "senza titolo legittimante".

A distanza di un anno dall'avvio del procedimento, il Comune di Napoli con un nuovo provvedimento, a firma del dirigente del servizio assegnazione immobili, notificato in data 15.2.2005, diffidava i signori Tu. e Sc. a rilasciare l'immobile nel termine di 15 giorni.

1b.- I signori Ma.Tu. e Iv.Sc. impugnavano innanzi al T.A.R. anche tale ultimo provvedimento, lamentando la violazione dell'art. 7 L. 241/1990, violazione del giudicato, violazione a falsa applicazione delle norme in materia di **locazione** di immobili per civile abitazione.

Il T.A.R., con sentenza n. 7458 del 12 luglio 2006, rigettava il ricorso ritenendo che il provvedimento adottato dal comune di Napoli fosse di natura vincolata e che "anche se emendato da vizi, non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso" e che la confisca ex lege n.575/1965 sia un modo di acquisto della proprietà a titolo originario che comporta l'estinzione di tutte le situazioni giuridiche soggettive dei terzi gravanti sul bene confiscato.

Avverso la sentenza i signori Ma.Tu. e Iv.Sc. hanno proposto appello con istanza di sospensione cautelare, accolta da questa Sezione con ordinanza n. 6340 del 5 dicembre 2006.

Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli che ha chiesto di rigettare l'appello.

All'udienza pubblica del 5 novembre 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

2.- Con il primo motivo di censura, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza nella parte in cui il giudice di prime cure, pur accertando la violazione di norme sul procedimento da parte dell'amministrazione (in particolare degli artt. 3 e 10 della legge n. 241/1990), ha ritenuto, ai sensi dell'art. 21 octies comma 2 L. 241/1990, ininfluente tale carenza istruttoria, stante la natura di atto vincolato del provvedimento impugnato.

Gli appellanti sostengono che gli immobili confiscati, a termini dell'art. 2 undecies, comma 2, lett., b) della legge n. 575/1965, possono essere direttamente amministrati dal Comune o assegnati in concessione ad altri soggetti identificati nella stessa legge e, quindi, nell'ambito di questa facoltà il Comune avrebbe potuto proseguire il rapporto di **locazione** con gli stessi appellanti.

Nel caso di specie, quindi, non si sarebbe in presenza di un atto vincolato.

2b.- La tesi non può essere condivisa, non essendo esatto quanto evidenziato dagli appellanti, che non sarebbe vero che ci si trovi in presenza di atto vincolato, e ciò perché il Comune avrebbe potuto decidere di amministrare il bene in proprio o di darlo in concessione a soggetti che operano nel sociale e, quindi, nel caso di specie, di proseguire nel contratto di **locazione**.

Si deve osservare, infatti, che la destinazione dell'immobile era già intervenuta con il decreto del Direttore centrale dell'Agenzia del demanio n. 15069 del 30.4.2003, di trasferimento del bene al patrimonio indisponibile del comune di Napoli, per essere adibito a "sede di una casa famiglia collegata con la rete del pronto intervento sociale al fine di dare risposta alle emergenze abitative e ai bisogni di accoglienza delle persone senza fissa dimora".

L'articolo 2 decies, comma 1, della legge n. 575/1965, disponeva che la destinazione finale dei beni confiscati "è effettuata con provvedimento del Direttore centrale del demanio del Ministero delle finanze, su proposta non vincolante del dirigente del competente ufficio del territorio, sulla base della stima del valore dei beni effettuata dal medesimo ufficio, acquisiti i pareri del prefetto e del sindaco del comune interessato e sentito l'amministratore di cui all'articolo 2 sexties".

Tale destinazione, per il suo carattere definitivo, non poteva, quindi, essere modificata dal Comune, con l'effetto che l'apporto partecipativo degli interessati non era suscettibile di effetto alcuno.

Da ciò la corretta applicazione, al caso di specie, dell'art. 21 octies L. n. 241/1990, atteso che il provvedimento adottato dal comune di Napoli, anche se emendato da vizi, non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso.

3.- Con il secondo e terzo motivo di censura, gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza, laddove il giudice di prime cure ha ritenuto legittimo il provvedimento comunale di sgombero, atteso che la confisca ex lege n. 575/1965 determinerebbe l'acquisto della proprietà a titolo originario.

Diversamente, i signori Ma.Tu. e Iv.Sc. assumono che l'acquisto da parte dello Stato di un bene ai sensi della legge n. 575/1965, avviene a titolo derivativo, con la conseguenza che un contratto di **locazione**, stipulato prima del provvedimento di confisca, può essere opposto alla pubblica amministrazione, obbligando quest'ultima ad utilizzare le ordinarie procedure di sfratto e non il provvedimento di sgombero per liberare l'immobile.

Con il quarto motivo, strettamente legato ai precedenti, gli appellanti censurano la sentenza del T.A.R., laddove il Tribunale ha ritenuto che l'atto di destinazione a finalità sociali, intervenuto ex art. 2 decies legge n. 575/1965 con il provvedimento del Direttore generale del demanio, sarebbe incompatibile con la sopravvivenza del diritto personale di godimento rivendicato da terzi, per cui, comunque, la sopravvivenza del contratto di **locazione** cesserebbe da allora di avere efficacia.

Gli appellanti sostengono che, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2 decies e 2 undecies comma 2 della legge 575/1965, nell'ipotesi di bene confiscato da trasferire ad un comune, non sarebbe stato sufficiente, per la sua destinazione, il decreto del Direttore centrale del demanio, ma sarebbe stato necessario, anche, che il comune scegliesse, tra le varie ipotesi di gestione, quale fosse quella da attribuire al bene stesso.

3b. Orbene, diversamente da quanto sostenuto dagli appellanti, la destinazione ad uso pubblico del bene, intervenuta con decreto del Direttore generale del demanio, non era più modificabile da parte del Comune, impossibilitato a scegliere ipotesi diverse di gestione del cespite, essendosi, peraltro, già espresso al riguardo con proprio parere preventivo.

Non si può sottacere l'ampio dibattito giurisprudenziale e dottrinario – con emersioni anche a livello normativo - in ordine all'applicazione della misura della confisca e, in particolare, se essa determini una successione a titolo universale o una successione a titolo originario e particolare del bene, con la conseguenza rilevante che nel secondo caso non possono essere fatti valere nei confronti dello Stato e degli enti cui sono poi devoluti i beni confiscati, le aspettative di terzi già esistenti verso chi è stato destinatario della misura antimafia.

Al di là di tale più ampia problematica, il Collegio ritiene che, nel caso di specie, occorra dare continuità all'orientamento (Cons. Stato, Sez. IV, 31 marzo 2000, n. 1877) secondo cui nell'ipotesi di confisca disposta ai sensi dell'art. 2 della legge n. 575/1965, fino all'adozione del provvedimento di destinazione finale del bene confiscato, è da considerare illegittimo l'esercizio del potere di rilascio di un immobile in presenza di un contratto di **locazione** stipulato con l'amministrazione giudiziaria ed in difetto di inadempimento agli obblighi gravanti sul conduttore, mentre, una volta intervenuto detto provvedimento, viene meno il titolo del locatario acché il contratto di **locazione** persista.

Anteriormente alla destinazione finale non è incompatibile, quindi, l'ordinaria **locazione** del bene a titolo oneroso (e quindi redditizio per la gestione pubblica), ma tale condizione viene meno con il provvedimento di destinazione speciale del bene, con conseguente suo trasferimento al regime pubblicistico.

4.- Gli appellanti hanno avanzato, poi, ulteriori censure con motivi aggiunti notificati il 9 febbraio 2007, in ordine alla presunta violazione della delibera di Giunta n. 760 del 14.3.2003 (che assumono aver conosciuto casualmente perché non esibita dall'amministrazione in primo grado) con cui l'amministrazione comunale, in accordo con l'Agenzia del demanio, avrebbe accettato il trasferimento al proprio patrimonio dei beni confiscati solo se liberi da persone o cose.

Gli appellanti sostengono che il trasferimento dell'immobile de quo non si sarebbe, quindi, potuto perfezionare e il successivo provvedimento di accettazione del bene da parte del dirigente comunale sarebbe intervenuto in violazione della richiamata delibera n. 760/2003.

4b.- A prescindere, invero, da quanto asserito dalla difesa del Comune, di aver formalmente depositato in giudizio detta delibera nella camera di consiglio del 2 marzo 2005, consta che l'atto è stato depositato anche nel corso del precedente giudizio tenutosi presso il T.A.R. Campania, definito con sentenza n. 760/2003 ed è menzionato anche nella sentenza impugnata.

Detti motivi aggiunti proposti in sede di appello risultano, quindi, inammissibili.

E' noto, difatti, che la possibilità di introdurre motivi aggiunti di ricorso direttamente in grado di appello è ammessa solo entro limiti ben precisi. Anche prima dell'avvento del Codice del processo amministrativo, l'interpretazione giurisprudenziale della disciplina processuale ammetteva la possibilità di dedurre motivi aggiunti anche direttamente in appello allorché si trattasse, però, di far valere dei vizi degli stessi

provvedimenti impugnati non noti all'epoca del primo grado, in quanto emersi solo a seguito della conoscenza di nuovi documenti.

In ogni caso le censure avanzate sono anche infondate, in considerazione di quanto ampiamente rappresentato circa la condizione dei beni confiscati nelle diverse fasi della procedura e del loro status dopo il trasferimento al patrimonio pubblico.

Incontestabile, inoltre, è la competenza della burocrazia comunale all'adozione degli atti gestionali conseguenti al trasferimento del bene all'ente locale, nel rispetto degli indirizzi formulati dall'amministrazione comunale con le delibere indicate nelle premesse.

5.- Gli appellanti sollevano, infine, questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 decies e 2 undecies comma 2 della legge 575/1965, per contrasto con gli art. 2 e 3 della Costituzione e violazione del diritto all'abitazione.

La questione è manifestamente infondata.

Le disposizioni impuginate concernono, infatti, la procedura di assegnazione dei beni oggetto di confisca definitiva e sono finalizzate a prevenire e contrastare la pervasività della criminalità organizzata nel sistema economico del Paese.

Detti beni sono acquisiti al patrimonio dello Stato (art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011) e ivi mantenuti, ovvero trasferiti al patrimonio del Comune, della Provincia o della Regione (art. 48, comma 3).

La Corte ha già avuto modo di affermare che la normativa concernente gli effetti della confisca definitiva a titolo di misura di prevenzione, attiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenza n. 34 del 2012), anche con riferimento all'assegnazione dei beni per il loro utilizzo.

Fondamentale è il principio ispiratore della destinazione dei beni confiscati, secondo il quale "la restituzione alle collettività territoriali - le quali sopportano il costo più alto dell'"emergenza mafiosa" - delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta (...) uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni e a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità" (Corte Costituzionale sentenza n. 34 del 2012).

Nel vigente sistema di prevenzione antimafia, la confisca riguarda i beni nella disponibilità diretta o indiretta della persona nei cui confronti è iniziato il procedimento per l'applicazione delle misure previste dall'art. 3 della legge 27 dicembre 1956 n. 1432, che si ha motivo di ritenere che siano frutto di attività illecite o che ne costituiscano il reimpiego (art. 2 ter, comma 2, legge n. 575 del 1965).

La confisca comporta conseguenze ablatorie definitive (art. 2 nonies, legge n. 575/1965), e consiste nel sottrarre definitivamente il bene al "circuito economico" di origine, per inserirlo in altro, esente dai condizionamenti criminali che caratterizzano il primo.

6.- L'appello, pertanto, deve essere respinto. Le spese del presente grado di giudizio, per la complessità interpretativa della materia trattata, vanno opportunamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del presente grado di giudizio compensate tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello - Presidente

Antonio Amicuzzi - Consigliere

Doris Durante - Consigliere

Fabio Franconiero - Consigliere

Carlo Schilardi - Consigliere, Estensore

Depositata in Segreteria il 27 novembre 2015.