

5593/07



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente aggiunto -
- Dott. Gaetano NICASTRO-Presidente di sezione -
- Dott. Antonio VELLA - Presidente di sezione -
- Dott. Enrico ALTIERI - Consigliere -
- Dott. Maria Gabriella LUCCIOLI - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -
- Dott. Francesco TRIFONE - Consigliere -
- Dott. Guido VIDIRI - Consigliere -
- Dott. Ettore BUCCIANTE - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**S E N T E N Z A**

sul ricorso proposto da:

CONSORZIO G1, in proprio e quale mandatario di SCIP  
 (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici s.r.l.),  
 in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente  
 domiciliato in ROMA, VIA PRINCIPESSA CLOTILDE 2,  
 presso lo studio dell'avvocato CLARIZIA ANGELO, che lo  
 rappresenta e difende, giusta delega a margine del  
 ricorso;

2007

98

- **ricorrente** -

REGISTRAZIONE

Oggetto  
 cartolarizzazione  
 di immobili

R.G.N. 7505/06

11194/06

Cron. 5693

Rep.

Ud. 06/02/07



**contro**

SIM 92 - SVILUPPO IMMOBILIARE S.P.A., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DI RIPETTA 142, presso lo studio dell'avvocato FERRARI GIUSEPPE FRANCO, che la rappresenta e difende, giusta delega a margine del controricorso;

**- controricorrente -**

**nonchè contro**

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, I.N.P.S., GABETTI S.P.A., GOLCONDA S.R.L.;

**- intimati -**

**e sul 2° ricorso n° 11194/06 proposto da:**

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DELLA FREZZA 17, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto stesso, rappresentato e difeso dagli avvocati COLLINA PIETRO, DE RUVO GAETANO, giusta delega in calce al controricorso e ricorso incidentale;

**- controricorrente e ricorrente incidentale -**

**contro**

SIM 92 SVILUPPO IMMOBILIARE S.P.A., MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, CONSORZIO GI ASTE INDIVIDUALI, GABETTI S.P.A., GOLCONDA S.R.L.;

**- intimati -**



avverso la decisione n. 306/06 del Consiglio di Stato  
di ROMA, depositata il 30/01/06;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica  
udienza del 06/02/07 dal Consigliere Dott. Ettore  
BUCCIANTE;

uditi gli avvocati Angelo CLARIZIA, Pietro COLLINA,  
Giuseppe Franco FERRARI;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott.  
Domenico IANNELLI che ha concluso per l'accoglimento  
del ricorso principale, AGO.

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La s.p.a. SIM 92 - Sviluppo immobiliare ha impugnato davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, insieme con gli atti presupposti e consequenziali, la deliberazione con la quale essa era stata esclusa dall'asta pubblica per l'acquisto di un immobile non residenziale, già di proprietà dell'Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps, posto in vendita all'incanto, con numerosi altri, dal consorzio G1 Aste individuali, con la collaborazione della s.p.a. Gabetti, per delega della s.r.l. Società cartolarizzazione immobili pubblici - Scip, nell'ambito delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici.

Con sentenza pubblicata il 19 aprile 2004 il Tribunale amministrativo regionale, in accoglimento della domanda, ha annullato gli atti impugnati dalla ricorrente, previo rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, che era stata sollevata dal consorzio G1 Aste individuali, dalla s.p.a. Gabetti, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps, dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla s.r.l. Golconda, aggiudica-

taria dell'immobile.

Adito in appello dal consorzio G1 Aste individuali, in proprio e quale mandatario della s.r.l. Società cartolarizzazione immobili pubblici - Scip, nonché in via incidentale dalla s.p.a. Gabetti, il Consiglio di Stato, con decisione pubblicata il 30 gennaio 2006, ha respinto i gravami e confermato la sentenza di primo grado.

Il consorzio G1 Aste individuali, in proprio e quale mandatario della s.r.l. Società cartolarizzazione immobili pubblici - Scip, ha proposto ricorso per cassazione, in base a quattro motivi. L'Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps ha aderito, con un proprio ricorso incidentale, all'impugnazione principale. La s.p.a. SIM 92 - Sviluppo immobiliare si è costituita con controricorso. Il Ministero dell'economia e delle finanze, la s.p.a. Gabetti e la s.r.l. Golconda non hanno svolto attività difensive in questa sede. Il consorzio G1 Aste individuali, l'Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps e la s.p.a. SIM 92 - Sviluppo immobiliare hanno presentato memorie.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

In quanto proposte contro la stessa sentenza, le due impugnazioni vengono riunite in un solo

processo, in applicazione dell'art. 335 c.p.c.

La resistente ha contestato l'ammissibilità del ricorso principale, rilevando che l'illustrazione di ognuno dei quattro motivi su cui è basato si conclude con la formulazione di un quesito di diritto, in conformità con il disposto dell'art. 366 *bis* c.p.c., introdotto dall'art. 6 del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40: norma di cui l'art. 27 dello stesso decreto stabilisce però l'applicabilità soltanto ai ricorsi per cassazione proposti avverso le sentenze e gli altri provvedimenti pubblicati, diversamente che nella specie, dopo la sua entrata in vigore.

L'eccezione va disattesa.

Poiché la sentenza impugnata è stata depositata in segreteria il 30 gennaio 2006, superflua-  
mente nel ricorso principale sono stati rivolti a questa Corte i quesiti di cui si tratta. L'atto, tuttavia, è comunque dotato dei requisiti di ammissibilità prescritti dalla disciplina alla quale era soggetto *ratione temporis*: in particolare, in ottemperanza a quanto disponeva l'art. 366 c.p.c., nel testo originario, gli argomenti esposti dal Consiglio di Stato, per affermare la pertinenza della controversia alla giurisdizione

amministrativa, anziché a quella ordinaria, vengono criticati mediante specifiche contestazioni, precise e puntuali.

Con esse viene addebitato al giudice a quo, essenzialmente:

- di aver ingiustificatamente trascurato di considerare che gli atti impugnati dalla s.p.a. SIM 92 - Sviluppo immobiliare sono stati posti in essere dal consorzio G1 Aste individuali e dalla s.p.a. Gabetti, enti indubbiamente di diritto privato, su mandato a sua volta di natura esclusivamente privatistica loro conferito dalla s.r.l. Scip - Società cartolarizzazione immobili pubblici;

- di aver attribuito natura pubblicistica alle finalità perseguite dalla società Scip, pur se la "cartolarizzazione" viene compiuta mediante strumenti del diritto civile, destinati a tutelare i privati investitori e finanziatori dell'operazione;

- di aver desunto da pretesi elementi sintomatici, privi di ogni significatività, l'asserito carattere sostanzialmente amministrativo delle attività compiute dalla società Scip;

- di aver quindi erroneamente disconosciuto che si tratta, invece, di compiti il cui svolgi-

mento è interamente regolato dal diritto privato.

Nessuna di queste censure può essere accolta.

La "cartolarizzazione" degli immobili appartenenti allo Stato e agli enti pubblici, disciplinata dalle «disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare», contenute nel decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni con la legge 23 novembre 2001, n. 410, nonché nei decreti ministeriali emanati per la loro attuazione, si inserisce nel più vasto ambito delle «procedure di privatizzazione o di dismissione di imprese o beni pubblici», che viene indicato come possibile oggetto dei «giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa» dall'art. 23 bis della legge 13 dicembre 1971, n. 1034, nella quale è stato inserito dall'art. 4 della legge 21 luglio 2000, n. 205.

Ciò non implica che la cognizione di tutte le controversie relative a tale materia sia riservata al giudice amministrativo, come nel corso della discussione orale ha sostenuto il difensore della resistente. Lo si deve escludere - come lo è stato anche con la sentenza impugnata - in



coerenza con l'univoca giurisprudenza di questa Corte regolatrice, secondo cui la citata disposizione «non contiene norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo (che sono invece previste negli artt. 6 e 7 della legge n. 205 del 2000), ma disciplina un rito speciale che presuppone la sussistenza della giurisdizione amministrativa. Trattandosi di disposizioni sul rito processuale, e non sulla giurisdizione, da esse non può derivare alcuna modifica ai normali criteri di riparto tra le giurisdizioni» (Cass. 22 luglio 2002 n. 10726, 3 maggio 2005 n. 9103, 20 settembre 2006 n. 20322). La norma introduce dunque particolari regole di procedura, per controversie che già competevano al giudice amministrativo, e non configura nuove ipotesi di giurisdizione esclusiva per i "blocchi di materie" cui si riferisce, come appunto, tra gli altri, la privatizzazione o dismissione di imprese o beni pubblici: il che, peraltro, contrasterebbe con quanto dispone l'art. 103 della Costituzione (cfr. Corte cost. 6 luglio 2004 n. 204, 11 maggio 2006 n. 191).

Tuttavia, è significativo che il legislatore, con la citata disposizione, abbia presupposto che la materia di cui si tratta rientri tra quelle in cui possono venire in questione non soltanto

diritti soggettivi, ma in ipotesi anche interessi legittimi. Ne resta smentito l'assunto dei ricorrenti, secondo cui le "cartolarizzazioni" sono attività indefettibilmente disciplinate dal diritto civile, in tutti i singoli segmenti in cui si articolano.

Per ognuno di questi, invece, occorre verificare se siano sottoposti a norme di diritto amministrativo, oppure di diritto privato, sia pure eventualmente "speciale".

A tal fine, non è decisivo che il consorzio G1 Aste individuali e la società Gabetti non abbiano natura di enti pubblici, né che i loro rapporti con la società Scip siano regolati da un contratto di mandato con rappresentanza di carattere privatistico, come i ricorrenti hanno osservato. Non è su tali rapporti che si verte in questo giudizio, bensì su quello instaurato, mediante la domanda di partecipazione all'asta, tra la società Golconda da un lato, il consorzio G1 Aste individuali e la società Gabetti dall'altro. Questi ultimi hanno gestito l'incanto in nome e per conto della società Scip, su suo incarico, sicché ciò che va accertato è se essa fosse dotata - e lo fossero quindi i suoi mandatarî - di poteri pubblicistici verso gli aspiran-

ti acquirenti, o si trovasse nei loro confronti in posizione paritaria.

Il conferimento appunto di poteri pubblici-stici a soggetti formalmente privati, per lo svolgimento di compiti di interesse generale, è fenomeno sempre più diffuso, come per converso lo è anche quello della progressiva estensione dell'"attività di diritto privato" della pubblica amministrazione. Ciò che rileva non è dunque la veste formale dell'ente, ma la natura delle finalità che gli sono assegnate e delle norme che ne disciplinano il perseguimento: veste e natura che non debbono necessariamente trovare reciproca corrispondenza.

Che la "cartolarizzazione", contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, sia stata disposta per uno scopo di pubblico interesse ben preciso e specifico, oltre che di rilevante importanza, appare chiaro se si considerano la consistenza e la funzione dell'operazione: non si tratta dell'alienazione di singoli beni, ma di una generale manovra di "privatizzazione" (che nella sola tornata di cui si tratta comprendeva oltre diecimila immobili) destinata a contribuire efficacemente a un rapido risanamento dei conti pubblici.

La sua disciplina, molto complessa e articolata, delinea un procedimento scandito in vari momenti: il Ministro dell'economia e delle finanze costituisce o promuove la costituzione di più società a responsabilità limitata, aventi ad oggetto esclusivo la "cartolarizzazione"; ad esse vengono trasferiti a titolo oneroso i beni da dimettere, previamente individuati dall'Agenzia del demanio; il relativo prezzo iniziale viene versato con i fondi che le società acquisiscono mediante l'emissione di titoli o l'assunzione di finanziamenti; si provvede infine alla rivendita degli immobili.

Di tali fasi, soltanto l'ultima viene in considerazione in questa sede, in cui si deve unicamente decidere, come già si è prima avvertito, se la situazione giuridica degli aspiranti all'acquisto abbia consistenza di diritto soggettivo o di interesse legittimo. Sono perciò inconferenti, sebbene in parte abbiano formato oggetto di trattazione anche nella sentenza impugnata, le argomentazioni diffusamente svolte dai ricorrenti, come anche dalla resistente, a proposito degli altri segmenti dell'operazione. Non occorre quindi soffermarsi sulle questioni relative alla natura pubblicistica o privatistica dei rapporti

della società Scip con lo Stato e gli enti pubblici già proprietari dei beni da privatizzare, o con i sottoscrittori dei titoli e gli erogatori dei finanziamenti: questioni derivanti dall'avvenuta costituzione della Scip come società "orfana", ad opera di due fondazioni di diritto olandese; dal "trasferimento" dei beni da dimettere e dalla loro "sdemanializzazione"; dalle modalità di determinazione del relativo "prezzo iniziale"; dal sistema di collocamento dei titoli e di accesso ai finanziamenti; dalla gestione degli immobili da rivendere; dalla disponibilità della propria liquidità da parte della società Scip e dalla destinazione degli utili che consegue; dalla inclusione dei beni trasferiti in un "patrimonio separato"; dalla sorte dell'eventuale "eccedenza" del prezzo rispetto al prezzo iniziale; dal diritto attribuito alla società di cartolarizzazione a ottenere una remunerazione per la sua opera.

L'attenzione deve invece essere incentrata sul momento della «rivendita», che a norma dell'art. 3 del citato d.l. 351/2001 deve essere effettuata «al miglior offerente individuato con procedura competitiva, le cui caratteristiche sono determinate dai decreti» di attuazione, che

il Ministro dell'economia e delle finanze è stato incaricato di emanare.

Le relative norme, di fonte primaria e secondaria, pur se non rinviano alle disposizioni della contabilità dello Stato, delineano comunque un procedimento sostanzialmente di "evidenza pubblica" per la scelta dell'acquirente degli immobili non abitativi (che non sia titolare di diritto di prelazione): la vendita deve avvenire mediante l'esperimento di aste, singolarmente per ogni immobile; la promozione e la gestione degli incanti sono affidate ad uno o più operatori aventi particolare esperienza nel settore immobiliare, individuati dalla società Scip con procedura competitiva; il prezzo base deve essere determinato in ogni caso sulla base delle valutazioni correnti di mercato; va pubblicato un avviso d'asta, con la prescrizione di termini da rispettare, documentazione da fornire, depositi cauzionali da versare, modalità di presentazione delle offerte da adottare; le operazioni sono svolte da una commissione di tre membri, uno dei quali è nominato dall'Agenzia del demanio o dall'ente previdenziale originario proprietario del bene; la stipulazione del contratto deve avvenire entro un determinato termine dall'aggiu-

dicazione, a pena di decadenza dal diritto all'acquisto e alla restituzione del deposito cauzionale; in caso di mancata vendita, gli immobili sono accorpati in lotti e offerti ancora all'incanto a prezzi ridotti secondo determinate percentuali; se anche queste ulteriori aste vanno deserte, si procede senza prezzo base, previa eventuale variazione della composizione dei lotti; in questa ipotesi, per gli immobili già compresi nel piano di dismissione di cui al decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni con la legge 28 maggio 1997, n. 140, la società Scip può rifiutare le offerte ritenute non congrue.

La «rivendita», in questa fase precedente alla conclusione del contratto, è dunque sottoposta a norma di carattere pubblicistico, aventi di mira le finalità di interesse generale complessivamente perseguite mediante la "cartolarizzazione", che attribuiscono alla società Scip - e per essa ai suoi mandatarî - particolari poteri e facoltà, a fronte dei quali la situazione giuridica dei partecipanti all'asta ha consistenza di interesse legittimo.

Rigettati pertanto i ricorsi, va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.


Le spese del giudizio di cassazione vengono compensate tra le parti per giusti motivi, ravvisabili nella novità della questione dibattute.

DISPOSITIVO

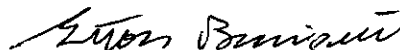
La Corte, riuniti i ricorsi, li rigetta; dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo; compensa tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Roma, 6 febbraio 2007

Il Presidente



Il Consigliere estensore



**IL CANCELLIERE C1**  
Giovanni Giambattista



**Depositata in Cancelleria**



oggi, **12 MAR. 2007**

**IL CANCELLIERE C1**  
Giovanni Giambattista

