



PROCURA GENERALE

della Corte di cassazione

16 maggio 2024 – Terza sezione civile

R.G. n. 13581/2020 – n. 6 del ruolo dell'adunanza camerale –

Ricorrente: Roma Capitale

Ricorre contro: Corte di Appello di Roma, sentenza n. 1025 dell'11 febbraio 2018, notificata il 14 febbraio 2020

Presidente: dott. Raffaele Gaetano Antonio Frasca

Consigliere Relatore: dott. Marco Rossetti

IL PUBBLICO MINISTERO

letti gli atti e premesso che per l'esposizione del fatto e della vicenda processuale l'Ufficio rinvia al contenuto dei documenti in atti, limitando qui, nel rispetto del principio di sinteticità degli atti di parte di cui all'art. 121 c.p.c., le conclusioni al rilievo dei soli elementi e degli argomenti di diritto che la Procura generale ritiene necessari per formulare le conclusioni, a definizione del procedimento, osserva:

1. Si chiede che si proceda alla riunione al presente procedimento di quello iscritto al n. 13582 del 2020, chiamato al n. 7 di questa adunanza camerale avente a oggetto la sentenza n. 1676 del 2020, concernente la sentenza parziale n. 4770 del 2014 sull'*an debeatur*, resa dal Tribunale di Roma nell'ambito della medesima vicenda processuale.
2. È allora opportuno, in relazione al ricorso di cui al predetto procedimento al n. 13582 del 2020, evidenziare le seguenti osservazioni.
3. Al riguardo va evidenziato che nessuna preclusione consegue, per quanto qui interessa, dalla ritenuta definitività della statuizione resa dal Tribunale di



Roma, con sentenza n. 894 del 2017, per effetto dell'inammissibilità del relativo appello dichiarata dalla sentenza n. 1025 del 2020 della Corte di Appello di Roma, qui considerata non meritevole di pronuncia cassatoria, come in seguito evidenziato.

4. Infatti, è noto il principio per cui il passaggio in giudicato della sentenza relativa al *quantum* non fa venir meno l'interesse dell'impugnazione già proposta nei confronti della sentenza che ha statuito sull'*an* perché un'eventuale riforma della stessa travolgerebbe anche la pronuncia sul *quantum* (A. Tedoldi, *Le impugnazioni civili*, Bologna, 2019, p. 260). In particolare, va qui richiamato l'insegnamento di Cass. 10 febbraio 2016, n. 2658 (Rv. 638588 - 01) per cui nell'ipotesi di appello avverso sentenza non definitiva sull'"*an debeatur*" (nella specie, in tema di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori di una società), la riforma della pronuncia impugnata non consente al giudice del gravame di estendere la propria cognizione alle altre questioni che il giudice "a quo" ha riservato al giudizio innanzi a sé (nella specie, la determinazione del "*quantum debeatur*"), giacché la sentenza di riforma si inserisce immediatamente, con il suo contenuto decisorio parziale, nel processo eventualmente sospeso od ancora pendente davanti a quel giudice, determinando l'automatica caducazione della sentenza definitiva sul "*quantum*" eventualmente intervenuta, anche in caso di suo formale passaggio in giudicato.
5. Dunque, la persistenza dell'interesse a impugnare la presente sentenza, nonostante la definitività di quella definitiva al n. 894 del 2017, riguardante il *quantum debeatur*, trova spiegazione nella regola posta dall'art. 336 cod. proc. civ. per cui la riforma non soltanto pone nel nulla la sentenza non definitiva che ne costituisce l'oggetto immediato, ma estende i propri effetti ai provvedimenti ed agli atti dipendenti da quest'ultima: e quindi anche alla sentenza definitiva ove logicamente connessa e consequenziale a quella non definitiva con la quale interrompe dunque il nesso di consequenzialità logica e necessaria posto dall'art. 279 cod.proc.civ., ma condizionato alla mancata riforma o cassazione di questa decisione: si v. Cass. 15 novembre 2006, n. 24354.
6. Ciò detto, risolto dalle Sezioni Unite, con la pronuncia n. 11451 del 2022, il



primo motivo riguardante il radicarsi nel caso di specie della giurisdizione ordinaria, viene in delibazione il secondo motivo, con cui il Comune di Roma impugna la suddetta sentenza parziale della Corte di appello di Roma (pubblicata il 5 marzo 2020 n. 1676), sostenendo che l'esperita azione risarcitoria potesse ragionevolmente configurarsi solo nei confronti dell'autore del danno lamentato per effetto del prolungarsi dei lavori finalizzati alla costruzione della linea C della metropolitana di Roma da, appunto, individuarsi in Metro C S.c.p.a. in virtù dell'affidamento dei lavori da parte di Roma Metropolitane s.r.l. In controricorso si assume che Roma Capitale abbia solo concorso insieme con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla Regione Lazio e al Cipe, al finanziamento dell'opera, mentre il soggetto attuatore dei lavori è stato Roma Metropolitane s.r.l., quale società di progetto. Con la conseguenza la gestione del cantiere e la realizzazione dell'opera non sono in alcun modo ascrivibili a Roma Capitale. Col terzo motivo, dal canto suo, il Comune di Roma si duole dell'omesso esame della posizione di Roma Metropolitane s.r.l., ritenendo che la Corte territoriale abbia completamente omesso l'esame del fatto che Roma Capitale non ricoprisse il ruolo di stazione appaltante, svolto da Roma Metropolitane s.r.l.

7. I motivi meritano rieiezione.
8. Essi non colgono lo svolgersi dell'assunto fatto valere dalla parte privata che si incentra non certo sulla ricorrenza di una condotta soggettivamente imputabile ricollegabile a un illecito di matrice aquiliana o a un inadempimento contrattuale di cui si sarebbe reso responsabile l'appaltatore affidatario dei lavori pubblici, bensì sulla configurabilità, nel caso di specie, di un atto lecito dannoso perché produttivo di un grave pregiudizio economico per l'esercente commerciale in vista del raggiungimento della pubblica utilità. Si tratterebbe, come scritto nel controricorso, di assecondare la necessità o l'opportunità che taluni documenti, ancorché non riconducibili all'altrui condotta illecita, non restino esclusivamente a carico della parte danneggiata in applicazione di un'esigenza perequativa delle situazioni giuridico-fattuali e stante la inapplicabilità del regime di responsabilità aquiliana.
9. Tale linea di ragionamento, con cui, come detto, la difesa dell'ente pubblico



non si confronta *funditus*, ha trovato una qualche eco nella giurisprudenza di codesta Corte: si v. Cass. 16 dicembre 2015, n. 25292, il cui impianto merita qui ulteriore continuità. Ciò che viene in rilievo e che la Corte territoriale, sia pure con motivazione decisamente sintetica, ha enucleato è la necessità di invertere il principio di giustizia distributiva sotteso alla generale categoria della "responsabilità per atto lecito", ovvero quel "principio di compensazione", immanente nel sistema, che impone di ristorare il privato per il sacrificio (superiore a una certa soglia) che gli sia inflitto nell'esercizio - pur lecito - di un potere pubblico (V. Roppo, *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *Corriere Giur.*, 2017, 3, 365)

10. Come sempre chiarito in dottrina: «può anche avvenire che il diritto consideri un determinato interesse degno di prevalere preoccupandosi, d'altra parte, di stabilire conseguenze atte a compensare il soggetto dell'interesse sacrificato". In tale situazione "il danno che colpisce l'interesse sacrificato dal diritto non è antigiusuridico, e la reazione a cui esso va soggetto non è una sanzione, per il semplice motivo che per mezzo di essa il diritto intende non già di garantire la prevalenza di un interesse, ma, bensì, di compensare il soggetto dell'interesse da esso stesso sacrificato» (De Cupis, *Il danno, Teoria generale della responsabilità civile*, Milano, 1954, pag. 13). In altri termini, si è osservato che «l'onere necessario alla produzione di una utilità collettiva deve essere proporzionalmente distribuito tra tutti i membri della collettività e non deve pesare su uno solo, per cui ogni sacrificio sopportato da un cittadino nei suoi averi oltre ciò che egli contribuisce in virtù di una legge generale di imposta deve essergli compensato»: R. Alessi, *Responsabilità da atti legittimi*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1968, XV, pagg. 626.
11. Il che, oltre a essere espressione del dovere inderogabile di solidarietà scolpito nell'art. 2 Cost., è conforme all'esigenza immanente nell'ordinamento ed espressa dalla granitica e nota giurisprudenza della Consulta (sentenze n. 25 del 2019, n. 58 del 2018; n. 63 del 2016; n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), per cui non possono configurarsi "diritti tiranni" e che ogni diritto trova comunque un qualche limite nell'altrui diritto, il quale non può essere conculcato, sino all'essere svuotato o gravemente limitato, senza alcuna



forma di indennizzo, a causa della piena e totale espansione del primo. Al contrario, la tutela di siffatto bene giuridico deve rispondere ai predetti criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la sua prevalenza assoluta, né - necessariamente - il sacrificio totale di altro bene-interesse. È allora necessario un corretto bilanciamento, inteso quale operazione dinamica ispirata a criteri di ragionevolezza e proporzionalità, occorrendo dunque che in tal modo sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati.

12. Nel caso di specie, non essendo applicabile, in ragione della transitorietà del danno, l'art. 44 del T.U. sulle espropriazioni (D.Lgs. n. 325/2001): che attribuisce "una indennità al proprietario del fondo che, dalla esecuzione dell'opera pubblica o di pubblica utilità, sia gravato da una servitù o subisca una permanente diminuzione di valore per la perdita o la ridotta possibilità di esercizio del diritto di proprietà": v. Cass., 2 aprile 2001, n. 4790, riferita al precedente già nell'art. 46 della L. n. 2359/1865, la base normativa di tale forma di posta indennitaria si ritrova, come indicato nella suddetta pronuncia di codesta Corte, pur senza far ricorso, non essendovi necessità, all'*analogia iuris*, nella protezione della libertà di iniziativa economica e della proprietà privata -artt. 41, 42 Cost. ed art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali- e, inoltre, nel precetto di cui all'art. 2041 c.c., il quale, formulato nei termini di una clausola generale, si oppone agli spostamenti patrimoniale non giustificati, che si risolvono, cioè, in un ingiustificato arricchimento di un soggetto a danno di un altro; disposizioni da connettersi all'art. 1173 c.c., ossia a quella terza specie di fonti delle obbligazioni che derivano "da ogni altro atto o fatto idoneo a produrle in conformità dell'ordinamento giuridico", che, lungi dall'esaurirsi in una mera indicazione riassuntiva di un elenco chiuso costituito da tutte le altre fonti -diverse dal contratto o dal fatto illecito- nominate, contiene, invece, un elenco potenzialmente aperto e atipico di fonti delle obbligazioni, alla stregua di norma di chiusura, in ossequio al principio di tendenziale completezza dell'ordinamento.

13. Peraltro, anche volgendo lo sguardo a una prospettiva comparata, va



segnalato che, nell'esperienza giuridica francese, la giurisprudenza del *Conseil d'État* applica il principio della responsabilità amministrativa *sans faute*. In tale categoria, applicabile anche in presenza di provvedimenti legittimi, si distingue tra una responsabilità *pour risque*, per la cui configurabilità si richiede il requisito del pregiudizio *anormal ed spécial*, e una responsabilità *pour rupture de l'égalité devant le charges publiques*, scaturente dall'operatività del principio di eguaglianza inteso in senso sostanziale. In base alla *responsabilité sans faute pour rupture d'égalité devant les charges publiques* gli enti pubblici possono essere ritenuti responsabili qualora il perseguimento dell'interesse generale comporti l'imposizione di oneri anomali e speciali a carico di alcuni soggetti (senza che questo sia lo scopo della politica attuata). Due sono i principali ambiti di applicazione di questa teoria: la responsabilità da norme e la responsabilità per danno da opere pubbliche (*la responsabilité du fait des dommages de travaux publics*).

14. Interessante è anche la disciplina spagnola che si manifesta con il disposto dell'art. 141.1. della *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* del 26 novembre 1992 (art. 141.1) in <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>, che, nello stabilire che «[s]ólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley», aggancia la lesione indennizzabile alla circostanza che il danneggiato non ha "el deber juridico de soportar" che è un concetto ben più ampio della condotta *contra jus*.
15. È allora ravvisabile un dovere della comunità beneficiata dall'opera pubblica che ha causato un rilevante sacrificio individuale, di indennizzare colui che abbia, effettivamente, subito la lesione di diritti costituzionalmente rilevanti.
16. Di qui la effettiva ricorrenza del dedotto coinvolgimento del Comune di Roma, quale ente rappresentativo della comunità beneficiata dall'esecuzione della nuova linea metropolitana nonché autorità di indirizzo politico ed ente decisore l'implementazione dell'opera (a prescindere da quanto statuito da



codesta Corte in Cass., Sez. Unite, Ord., 10 gennaio 2019, n. 486), rispetto alla pretesa in questa sede avanzata dal privato in relazione ad asseriti danni subiti dalla propria azienda per effetto del (dedotto) rilevante calo di fatturato conseguente alla prolungata durata dei lavori di realizzazione della linea C della metropolitana romana.

17. Per tali ragioni, il ricorso iscritto al n. 13582 del 2020 deve ritenersi infondato.

1. Riguardo, invece, al ricorso di cui al presente procedimento iscritto al n. 13581 del 2020, rinviando alle superiori argomentazioni circa quanto dedotto nel ricorso dell'ente comunale sino alla pagina 28 dello stesso, nessuna censura può svolgersi riguardo alla statuizione assunta dalla Corte di Appello di Roma relativamente alla tardività della notifica dell'atto di appello e alla conseguente consumazione del potere di impugnazione.
2. Infatti, alcun effetto sanante può attribuirsi alla costituzione dell'appellato, odierno controricorrente, in considerazione del rilievo per cui l'osservanza dei termini di impugnazione è servente a interessi pubblicistici non disponibili dalle parti, la cui violazione in quanto tale è rilevabile d'ufficio.
3. Attiene esclusivamente a un profilo di puro fatto l'ulteriore deduzione circa la ricorrenza o meno degli estremi per disporre la rimessione in termini per l'errata originaria notifica a mezzo PEC dell'atto di appello.
4. Si tratta, quindi, di aspetto non sindacabile in questa sede considerata altresì la caratura non eccentrica della valutazione formulata dalla Corte territoriale al secondo capoverso della pagina 2 della sentenza impugnata.
5. Il tutto in disparte dell'evidente inammissibilità del motivo siccome formulato in ragione della carenza di specificità della deduzione difensiva.
6. Si rimette al saggio apprezzamento di codesta Corte la valutazione se rimettere la presente causa alla pubblica udienza in considerazione della novità della questione dedotta, della rarità delle pronunce della Suprema Corte in tema di "atto lecito dannoso" e del suo rilievo nomofilattico.

PER QUESTI MOTIVI

l'Ufficio conclude perché codesta On. Corte di cassazione voglia

Previa riunione al presente procedimento di quello iscritto al n. 13582 del 2020,



- rigettare il ricorso al n. 13582 del 2020
- dichiarare inammissibile il ricorso al n. 13581 del 2020.

Roma, 24 aprile 2024

per il Procuratore generale

Fulvio Troncone, sostituto

