



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

ALBERTO GIUSTI	Presidente
ALDO CARRATO	Consigliere
ANTONIO MONDINI	Consigliere
CESARE TRAPUZZANO	Consigliere
CRISTINA AMATO	Consigliere-Rel.

Oggetto:

INDEBITO
ARRICCHIMENTO P.A.
Ad. 20/03/2024 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 14365/2019 R.G. proposto da:
CENTRO IMMOBILIARE SERVIZI - CIS S.R.L., elettivamente domiciliata
in

- *ricorrente* -

contro

INPS, elettivamente domiciliato in

(

**- *controricorrente e ricorrente incidentale*-
*nonché contro***



AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, MINISTERO DELL'INTERNO, elettivamente domiciliati ex lege in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI, N. 12, presso AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO (

- controricorrenti al ricorso principale -

CENTRO IMMOBILIARE SERVIZI - CIS S.R.L., elettivamente domiciliata in

;

- controricorrente al ricorso incidentale -

avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO DI CAGLIARI n. 134/2019 depositata il 13/02/2019;

udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 20/03/2024 dal Consigliere CRISTINA AMATO.

RILEVATO CHE:

1. CIS s.r.l. conveniva in giudizio (dapprima presso il Tribunale di Roma e, successivamente, in riassunzione) presso il Tribunale di Cagliari il Ministero dell'Interno e l'Inpdap per sentirli condannare in solido, ai sensi dell'art. 2041 cod. civ., al pagamento di €. 657.235,30, corrispondenti alle perdite subite dall'attrice a causa delle prestazioni da essa poste in essere a vantaggio dei convenuti.

Deduceva CIS s.r.l.: di aver venduto con atto del 29.01.1991 alla Cassa per le Pensioni dei Sanitari (amministrata all'epoca dalla Direzione Generale degli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro, cui sarebbero succeduti dapprima l'Inpdap e poi l'INPS) un complesso immobiliare in corso di realizzazione sito in Oristano, destinato a divenire sede della Prefettura, della Questura e della Polizia Stradale di Oristano per mezzo di contratto di locazione stipulato in data



02.11.1992 tra la proprietà e il Ministero dell'Interno; in funzione di tale destinazione, la società alienante si era impegnata ad allestire l'immobile in conformità ad un progetto esecutivo; di aver eseguito tra il 1990 e il 1992 anche una serie di opere non previste dal contratto ma ordinate dalla Prefettura e dalla Questura di Oristano del valore di vecchie Lire 1.272.585.000; il Ministero dell'Interno, pur avendo utilizzato il compendio immobiliare quale conduttore dell'Inpdap fruendo delle opere realizzate fuori contratto, aveva opposto alle richieste dell'alienante CIS s.r.l. di non averle ordinate; a sua volta l'Inpdap sosteneva che le opere fossero state commissionate dalla Questura, dalla Prefettura e dalla Polizia di Stato.

CIS S.R.L. conveniva, pertanto, in giudizio Inpdap e Ministero dell'Interno.

1.1. Il Tribunale di Cagliari, con sentenza n. 295/14, rigettava la domanda ritenendo che parte attrice non avesse assolto all'onere della prova dell'effettuazione dei lavori e del *quantum* invocato.

2. La pronuncia veniva impugnata dinanzi alla Corte d'Appello di Cagliari che, in riforma della decisione di prime cure, condannava l'INPS al pagamento dell'importo di €. 570.063,49 a favore di CIS s.r.l.; rigettava la domanda di garanzia elevata dall'INPS nei confronti dell'Agenzia delle Entrate; rigettava la domanda di integrazione del canone contrattuale proposta dall'INPS contro l'Agenzia delle Entrate. A sostegno della sua decisione, per quel che qui ancora rileva, osservava la Corte che:

- devono essere rigettate le eccezioni di asserita carenza del carattere sussidiario dell'azione ex art. 2041 cod. civ., in quanto la normativa non offriva alla società attrice un'azione tipica contrattuale;
- emerge dalla corrispondenza dell'Ufficio Tecnico Erariale ('UTE') di Oristano che i futuri conduttori del complesso immobiliare (Questura,



Prefettura, Polizia Stradale) avevano richiesto a CIS s.r.l. l'esecuzione di lavori extracontrattuali, sottoposti al vaglio dell'UTE;

- è vero che non sono stati prodotti dall'attrice i computi metrici estimativi analiticamente descrittivi dei valori e degli importi di manodopera e materiali, ma l'UTE, nella corrispondenza, afferma di averli visionati poiché trasmessigli dalla CIS s.r.l. e di averne riscontrato la correttezza e, quindi, la congruità quanto alla rispondenza alle opere realizzate (fatto non contestato) e all'idoneità funzionale di esse, nonché al *quantum* richiesto dalla società;

- anche alla luce dei mutati parametri della giurisprudenza di legittimità in tema di arricchimento senza causa della Pubblica Amministrazione, si deve escludere che la proprietà del compendio immobiliare di cui è causa non fosse a conoscenza delle lavorazioni aggiuntive effettuate dalla alienante CIS s.r.l. su di un bene di sua proprietà, in ordine al quale era presumibile che - proprio nella sua qualità di proprietaria, attraverso l'organo deputato a sorvegliare sulla regolarità e congruità dei lavori e dei prezzi (l'UTE) - esercitasse un'attività di vigilanza e custodia;

- è, quindi, da ritenere provato l'accrescimento patrimoniale dell'acquirente del complesso immobiliare, dotato di opere e attrezzature che ne hanno aumentato il valore commerciale nonché il valore locatizio specifico in relazione alla tipologia di conduttori ivi insediatisi;

- quanto alla misura dell'indennizzo, vanno considerate sia le attestazioni dell'UTE, che ha verificato l'effettuazione e la congruità dei prezzi indicati nei computi metrici trasmessi dalla ditta esecutrice; sia le risultanze della CTU, che ha proceduto all'individuazione dei valori aggiuntivi sulla scorta dell'elencazione e numerazione contenuta nelle note dell'UTE di Oristano, procedendo voce per voce alla constatazione



personale sui luoghi dell'effettiva realizzazione di cui ha offerto riscontro fotografico e, per alcune di esse, alla verifica che non fossero comprese nel contratto del 29.01.1991;

- è condivisibile il metodo utilizzato dal CTU per giungere ad attribuire il valore dei lavori aggiuntivi, allineati a quanto previsto in materia di analisi dei prezzi della normativa nazionale in tema di appalti pubblici o alle indicazioni dei prezzari regionali, i quali comprendono - quali componenti elementari - il costo della manodopera, dei materiali, dei noleggi, le spese generali, l'utile d'impresa. La CTU ha correttamente individuato il lucro cessante nella misura del 10%, sottraendolo dall'importo complessivo dei lavori ai fini della determinazione finale del *quantum* in €, 570.063,49 quale entità della diminuzione patrimoniale costituente, ai sensi dell'art. 2041 cod. civ., l'indennizzo dell'arricchimento senza causa;

- non può, invece, essere accolta la domanda dell'Inpdap (ora INPS) di condanna del Ministero dell'Interno al pagamento dell'integrazione del canone di locazione prevista dall'art. 6 del contratto di locazione per il caso in cui parte locatrice avesse eseguito, su richiesta del conduttore, lavori di migliorìa dell'immobile: tale contratto, infatti, è stato stipulato il 02.11.1992, data alla quale i lavori di cui è causa erano già stati ultimati, mentre l'art. 6 citato si riferisce solo ai lavori di migliorìa che eventualmente sarebbero stati effettuati successivamente;

- non merita accoglimento la domanda di garanzia proposta dall'Inpdap (ora INPS) contro l'Agenzia delle Entrate, atteso che l'ente previdenziale ben poteva controllare e impedire che venissero effettuati i lavori e le opere che l'alienante stava realizzando, senza poterne fondatamente attribuire la responsabilità all'organo tecnico (UTE) deputato alla verifica della congruità degli stessi.



3. Per la cassazione della suddetta sentenza proponevano separati ricorsi INPS e CIS s.r.l., affidandoli rispettivamente a cinque e due motivi di gravame, ciascun ricorso risultando reciprocamente contrastato da controricorso.

Avverso il ricorso principale di CIS s.r.l., notificato in data anteriore al ricorso notificato dall'INPS, resisteva il Ministero dell'Interno depositando controricorso.

In prossimità dell'adunanza CIS s.r.l. e INPS depositavano memorie.

CONSIDERATO CHE:

Per ragioni di priorità logica, sarà esaminato in via preliminare il ricorso incidentale promosso dall'INPS.

I. RICORSO INCIDENTALE

1. Con il primo motivo si deduce violazione o falsa applicazione degli artt. 2041 e 2697 cod. civ., nonché degli artt. 115, 116 e 342 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., per avere la Corte d'Appello ritenuto provati l'arricchimento patrimoniale dell'INPS e/o la diminuzione patrimoniale della CIS s.r.l., in totale assenza di ogni prova a riguardo da parte della società istante, che non ha prodotto in giudizio non solo i computi metrici, come si limita a ricordare il giudice di secondo grado, ma soprattutto non ha prodotto alcun documento atto a provare le spese sostenute e delle quali chiede di essere indennizzata (fatture di acquisto, buste paga relative alle maestranze utilizzate, il progetto delle opere aggiuntive). In definitiva, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 2041 e 2697 cod. civ.: sulla scorta del fatto che la prova dell'effettuazione dei lavori non costituisca prova della diminuzione patrimoniale subita dalla CIS s.r.l.; inoltre, la valutazione di congruità emessa dall'UTE, ossia la stima del prezzo di mercato, nulla ha a che vedere con l'accertamento



dell'esborso subito dall'impresa realizzatrice: di tale diminuzione patrimoniale non vi è traccia né nelle allegazioni di parte attrice, né tantomeno nella documentazione in atti, né la CIS s.r.l. ha mai addotto una ragione di impedimento alla produzione della documentazione giustificativa della spesa sostenuta, pur avendone certamente la piena ed esclusiva disponibilità e pur costituendo essa un fatto costitutivo della pretesa azionata. Tanto che sia l'INPS sia l'Avvocatura dello Stato, quest'ultima per conto dell'Agenzia delle Entrate, avevano chiesto la revoca dell'ordinanza con cui la Corte distrettuale ammetteva la CTU, addirittura autorizzando l'appellante alla produzione di nuovi documenti nel corso delle operazioni peritali. E' noto, infatti, per orientamento costante di questa Corte, che non è consentito ammettere una consulenza tecnica demandando al CTU di accertare l'entità della diminuzione patrimoniale che rappresenta esattamente il fatto costitutivo della pretesa azionata ex art. 2041 cod. civ. del quale sarebbe spettato alla CIS s.r.l. darne prova, nei termini di preclusione del codice di rito. La Corte d'Appello, invece, ha tratto la prova dell'esecuzione delle opere, ed anche della diminuzione patrimoniale subita dalla società istante, dalle note dell'UTE dell'epoca che sarebbero poi state confermate dalla consulenza tecnica.

In sintesi: mentre il Tribunale di Cagliari rigettava la domanda attorea perché riteneva che non fosse stata fornita la prova incombente sulla società attrice degli elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 2041 cod. civ., la Corte d'Appello ha ovviato all'evidente mancato assolvimento dell'onere probatorio in capo alla società attrice dell'effettivo impoverimento, non attestato neanche in via presuntiva, di parte alienante, utilizzando - ai fini della determinazione della diminuzione patrimoniale subita dalla società attrice - per un verso le note dell'UTE, per altro verso le stime della CTU, la quale a sua volta



non ha svolto alcun accertamento documentale sulla diminuzione patrimoniale subita dalla CIS s.r.l. per effetto delle cennate lavorazioni, limitandosi a determinare la suddetta diminuzione sulla base della valutazione di congruità dell'UTE, senza neanche verificarne la correttezza alla luce di listini o prezziari dell'epoca.

1.1. Il motivo è fondato nei limiti di quanto si dirà appresso.

1.2. Deve, innanzitutto, essere disattesa la censura mossa dall'INPS con riferimento all'ammissione della CTU. Vero è che il consulente nominato dal giudice, nei limiti delle indagini commessegli e nell'osservanza del contraddittorio delle parti, può acquisire, anche prescindendo dall'attività di allegazione delle parti, tutti i documenti necessari al fine di rispondere ai quesiti sottopostigli, a condizione che non siano diretti a provare i fatti principali dedotti a fondamento della domanda e delle eccezioni che è onere delle parti provare e salvo, quanto a queste ultime, che non si tratti di documenti diretti a provare fatti principali rilevabili d'ufficio (*ex multis*: Cass., S.U. n. 3086 del 1/2/2022, conf. anche Cass., 6-3 n. 25604 del 31/8/2022; Cass. n. 31886 del 6 dicembre 2019). Tuttavia, nel caso che ci occupa, trattandosi di CTU percipiente e dovendo il CTU procedere nei limiti dei quesiti sottopostigli anche alla investigazione dei fatti accessori, il consulente aveva legittimamente attinto non solo ad una documentazione disponibile in atti (note dell'UTE, richieste dei lavori aggiuntivi prodotte dall'INPS), ma anche a documenti (prezziari regionali) concernenti fatti e situazioni che formano oggetto dei suoi accertamenti, essendo ciò necessario ad espletare compiutamente il compito affidatogli. In altri termini, come di recente precisato da questa Corte, il CTU può estendere il proprio giudizio anche ai fatti che, pur se non dedotti dalle parti, siano pubblicamente consultabili, non essendovi ragione di vietare in tal caso al CTU, pur se ne maturi la



conoscenza *aliunde*, di esaminare in guisa di fatti accessori e dunque in funzione di rendere possibile la risposta ai quesiti, i fatti conoscibili da chiunque (Cass. Sez. U, Ordinanza n. 18829 del 04/07/2023, Rv. 668214 – 01; Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 26144 del 07/09/2023, Rv. 669081 – 01).

1.3. Confermata la piena ammissibilità della CTU, il Collegio ritiene infondata la censura relativa all'*an* della diminuzione patrimoniale lamentata dalla CIS a r.l., mentre non condivide il metodo cui ha fatto ricorso il CTU, che – nell'utilizzare i prezzari regionali - ha incluso anche l'utile di impresa, detratto solo il lucro cessante nella misura del 10%. A tal proposito, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la diminuzione patrimoniale deve essere rapportata, nei limiti dell'arricchimento ricevuto dall'ente richiedente, all'importo della diminuzione patrimoniale sofferta dall'appaltatore corrispondente in concreto alle spese sostenute nonché ai costi non virtuali ma effettivamente affrontati e rigorosamente documentati per la costruzione delle nuove opere aggiuntive (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 11446 del 10/05/2017, Rv. 644074 – 02; in precedenza: Cass.20747/2007; 22667/2004).

Non è condivisibile, in particolare, ed è pertanto fondata la censura del ricorrente incidentale, la scelta dei criteri di liquidazione, sostanzialmente ispirati all'equiparazione tra valore delle opere aggiuntive e diminuzione patrimoniale dell'appaltatrice, utilizzando valutazioni parametriche che, di fatto, garantiscono gli effetti sostanziali dell'azione contrattuale (Cass. Sez. U, Sentenza n. 23385 del 11/09/2008, Rv. 604467 – 01).

La funzione dell'indennizzo per ingiustificato arricchimento è quella di «compensare l'iniquità prodottasi mediante lo spostamento patrimoniale privo di giustificazione di fronte al diritto, sancendone la



restituzione», esclusa ogni ipotesi di guadagno (Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 20884 del 22/08/2018, Rv. 650432 - 02), e non quella di reintegrare il concreto ammontare del danno subito, come previsto nell'azione risarcitoria. Per giurisprudenza consolidata di questa Corte, sono estranei alla funzione dell'indennizzo l'«ottica redistributiva» e il fine di ripristinare l'equilibrio tra le prestazioni, perché il limite invalicabile dell'attribuzione compensativa è costituito dalla minor somma fra diminuzione patrimoniale (*depauperatio*) e arricchimento (*locupletatio*). L'esecutore di una prestazione in forza di un contratto invalido non può, perciò, pretendere, per compensare la diminuzione patrimoniale subita, di ottenere quanto avrebbe percepito a titolo di utile se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace, perché l'esigenza restitutoria che fonda l'istituto comunque non può neutralizzare sostanzialmente l'inesistenza ovvero l'invalidità originaria o sopravvenuta di quel rapporto. Non a caso, infatti, nell'art. 2042 cod. civ. è prospettato un «indennizzo» del «pregiudizio» per riparare lo squilibrio seguito all'ingiustificato spostamento patrimoniale, laddove nell'art. 2043 cod. civ. è previsto il «risarcimento del danno ingiusto» e, cioè, l'integrale reintegrazione della situazione patrimoniale alteratasi per effetto di un'illecita ingerenza (v. Cass. Sez. U, Sentenza n. 23385 del 11/09/2008, ove si privilegia l'interpretazione dell'art. 2041 cod. civ. in funzione recuperatoria dell'azione che esclude dal calcolo dell'indennità richiesta per la «diminuzione patrimoniale» subita dall'esecutore di una prestazione in virtù di un contratto invalido, quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace; spetta solo al legislatore, in funzione derogatoria, considerare il pregiudizio pari al valore del bene o del suo uso, o al valore della prestazione).



Riconoscendo l'indennizzo nella misura dei prezziari regionali, inclusivi anche dell'utile di impresa e correlati al valore delle opere quali risultanti al momento della perizia a distanza di 25 anni dall'esecuzione di dette opere, la Corte territoriale ha violato questi principi perché, assicurando all'appaltatore il diritto ad ottenere il prezzo della sua controprestazione ragguagliato al valore onnicomprensivo e attualizzato delle opere, gli ha di fatto assicurato una corrispettività che, al contrario, il legislatore ha inteso escludere formulando l'indennizzo ex art. 2041 cod. civ. in funzione unicamente recuperatoria (v. ad es. Cass. Sez. 3 -, Ordinanza n. 20884 del 22/08/2018, Cass. Sez. 1, Sentenza n. 11446 del 2017).

1.4. La sentenza merita, pertanto, di essere cassata *in parte qua*: il giudice del rinvio dovrà verificare la prova degli esborsi sostenuti da CIS s.r.l. che escludano ogni posta rivolta ad assicurare alla richiedente direttamente, o indirettamente tramite ricorso a parametri, quanto si riprometteva di ricavare dall'esecuzione di analoghe attività remunerative nello stesso periodo di tempo (1990-1992).

2. Con il secondo motivo si deduce violazione o falsa applicazione degli artt. 2041, 2697 e 2729 cod. civ., nonché degli artt. 115, 116 e 342 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3) cod. proc. civ., per avere la Corte d'Appello attribuito all'INPS l'arricchimento delle opere oggetto di causa, anziché all'amministrazione locataria che ne aveva fatto richiesta. Il ricorrente rileva che le risultanze istruttorie sono univoche nell'indicare l'amministrazione aspirante locataria, ossia il Ministero dell'Interno (tramite le locali Prefettura, Questura e Polizia Stradale) quale soggetto che ha commissionato le opere in questione direttamente nei confronti della CIS s.r.l. oppure attraverso l'UTE di Oristano, usufruendo di dette opere aggiuntive fino ad oggi in modo esclusivo, trattandosi di opere estremamente specifiche connesse



all'esercizio delle funzioni istituzionali. Del resto, dettaglia il ricorrente, la documentazione richiamata consente altresì di escludere la fondatezza dell'affermazione che si legge in sentenza, secondo la quale grazie alla realizzazione di tali opere la proprietà sarebbe riuscita a locare l'immobile al Ministero dell'Interno ad un prezzo commisurato al suo allestimento: infatti, il canone di locazione era stato congruito dall'UTE fin dal gennaio 1990 sulla base della consistenza e delle finiture originarie come da progetti esecutivi già vistati dell'amministrazione locataria e allegati al contratto di compravendita.

2.1. Il motivo è infondato. Fermo quanto si dirà più innanzi in merito all'insussistenza della responsabilità solidale dei due enti (v. ricorso principale, punto 8), è sufficiente in questa sede affermare che ciò che conta, ai fini dell'individuazione di un arricchimento ingiustificato, sia l'utilità finale delle opere realizzate, destinata ad insistere a vantaggio della proprietà immobiliare dell'INPS.

3. Con il terzo motivo si deduce violazione o falsa applicazione degli artt. 115 e 116 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4) cod. proc. civ., per l'errata percezione in merito al contenuto del mandato conferito dal Ministero del Tesoro, Direzione Generale all'UTE di Oristano. A giudizio del ricorrente, detto mandato riguardava la mera sorveglianza e gestione tecnica dell'edificio di cui è causa, con esclusione di ogni incombenza di natura amministrativa: nessun potere era, dunque, delegato all'UTE in merito all'autorizzazione all'esecuzione di opere o impianti diversi ed ulteriori rispetto alle relazioni di consistenza già concordate con l'amministrazione futura locataria che avrebbero individuato l'oggetto della compravendita, tantomeno rispetto all'assunzione di impegni contrattuali in nome e per conto dell'Amministrazione proprietaria. Inoltre, detto mandato imponeva all'Ufficio Tecnico di trasmettere per conoscenza all'Amministrazione



proprietaria tutta la corrispondenza intercorrente tra UTE, Direzione Provinciale del Tesoro e amministrazione locataria.

3.1. Il terzo motivo di ricorso si rivela inammissibile perché carente di riferibilità alla *ratio decidendi* della sentenza impugnata, agli effetti dell'art. 366, comma 1, n. 4, c.p.c. (Cass. Sez. 6 - 3, Ordinanza n. 19989 del 10/08/2017, Rv. 645361 - 01): secondo la Corte d'Appello, infatti, a chiedere ed approvare le opere aggiuntive sarebbe stata la Direzione Generale dei Servizi Tecnici Logistici della Gestione Patrimoniale del Ministero dell'Interno, per consentire a Questura, Prefettura e Polizia Stradale, cioè i futuri conduttori del complesso immobiliare, il godimento delle strutture dedicate (v. sentenza p. 12, 2° capoverso; p. 13). All'UTE la Corte d'Appello riconosce la funzione di organo tecnico pubblico preposto ai controlli di congruità; dalle note da esso rilasciate il giudice di seconde cure ha tratto conferma della provenienza della richiesta di opere aggiuntive, ma non ha dedotto l'intervento di detto Ufficio nella decisione di provvedervi.

4. Con il quarto motivo si deduce violazione o falsa applicazione degli artt. 1388, 1398, 2043 e 2049 cod. civ., nonché degli artt. 115 e 116 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, nn. 3) e 5) cod. proc. civ., relativamente al capo di sentenza che ha mandato esente da responsabilità l'Agenzia delle Entrate, avente causa dell'ex UTE. Il ricorrente lamenta il fatto che, contravvenendo alle precise disposizioni di cui all'incarico ricevuto, nessuna delle richieste di opere aggiuntive formulate da Prefettura, Questura e Polstrada di Oristano è mai stata portata a conoscenza dell'Amministrazione proprietaria. Inoltre, l'UTE è venuto meno agli obblighi di vigilanza a suo carico, consentendo alla CIS s.r.l. di realizzare opere non previste nel contratto di compravendita per oltre un miliardo di vecchie lire.



4.1. Il motivo è inammissibile, in quanto si risolve in una richiesta di revisione delle risultanze probatorie. La Corte d'Appello ha esplicitamente escluso che la proprietà del complesso immobiliare non fosse a conoscenza della richiesta, nonché dell'esecuzione, delle opere aggiuntive (v. sentenza p. 17, 2° capoverso; p. 20, ultimo capoverso). A giudizio della Corte d'Appello, la conoscenza da parte della proprietà della richiesta e dell'esecuzione delle opere aggiuntive è rilevabile in via presuntiva: tanto basta ad escludere l'obbligo di informazione in capo all'UTE (oggi Agenzia delle Entrate). Del resto, che la deduzione della Corte territoriale sia scevra da vizi logico-giuridici è confermato dal fatto che le richieste dei lavori aggiuntivi risultanti dalle note dell'UTE erano state prodotte in giudizio anche dallo stesso INPS, amministrazione proprietaria (v. sentenza impugnata p. 19, righe 6-7; v. anche controricorso CIS s.r.l., p. 21, ultimo capoverso).

5. Con il quinto motivo si deduce nullità della sentenza e/o del procedimento per violazione dell'art. 112 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4) cod. proc. civ., per avere la Corte d'Appello ommesso di pronunciarsi su tutte le domande proposte dall'INPS. Il ricorrente osserva che alla richiesta di fruire di un'integrazione del canone locativo ai sensi dell'art. 6 del contratto di locazione l'INPS aveva argomentato (nella comparsa di risposta in grado di appello, nella comparsa conclusionale nonché nella comparsa di costituzione e risposta dell'INPDAP in primo grado) che la natura sussidiaria dell'azione per indebito arricchimento consentiva di escluderne l'esperibilità nel caso concreto; che la realizzazione delle opere, avvenuta su impulso esclusivo delle amministrazioni locatarie, non rientrava tra gli obblighi a carico del locatore; che il canone di locazione venne determinato in epoca antecedente alla realizzazione delle opere stesse; che il Ministero dell'Interno non può rifiutarsi di



provvedere all'adeguamento del canone in relazione al mutato valore locativo del cespite.

5.1. Il motivo è infondato: in linea di principio, non si deve confondere l'obbligo del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda o su ciascun capo di essa con le singole questioni prospettate per sostenerla, per le quali vale, invece, il principio per cui il giudice non è tenuto a confutarle tutte, essendo sufficiente che egli, dopo averle vagliate unitamente a quelle contrapposte, nel loro complesso, indichi gli elementi sui quali intende fondare il proprio convincimento.

Conseguentemente, non è in radice configurabile il vizio di omessa pronuncia o di omesso esame di un punto decisivo della controversia quando la soluzione negativa di una richiesta (ed a maggior ragione, di una questione) sia implicita nella costruzione logico-giuridica della sentenza con la quale venga accolta una tesi incompatibile con essa (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 11446 del 10/05/2017, Rv. 644074 - 02).

5.2. Tanto precisato, la pronuncia in esame ha espressamente deciso in merito all'ammissibilità dell'azione di arricchimento ingiustificato: sebbene sussidiaria, spiega la Corte, l'azione è ammissibile in assenza di azione tipica contrattuale e in assenza di altro interlocutore, atteso che la responsabilità dei funzionari degli enti locali viene in considerazione solo nel caso in cui non sussista la necessaria copertura di spesa (v. sentenza p. 12, 1° capoverso).

5.3. Anche in merito alla richiesta di rideterminazione del canone di locazione - doglianza peraltro già proposta nel secondo mezzo di gravame - la Corte d'Appello si è espressamente pronunciata (v. sentenza p. 20, 2° e 3° capoverso), sul presupposto che la proprietà fosse a conoscenza della richiesta e dell'esecuzione delle opere aggiuntive (avvenute tra il 1990 e 1992) prima ancora della stipulazione del contratto di locazione (avvenuta in data 02.11.1992)



e, quindi, prima della determinazione del canone di locazione. Del resto, l'INPS fa un generico riferimento all'«articolato procedimento negoziale rigidamente disciplinato dalle norme di contabilità pubblica, sia quanto all'acquisto del compendio da parte del Ministero del Tesoro, sia quanto alla sua assunzione in locazione da parte del Ministero dell'Interno, con i connessi pareri del Consiglio di Stato e registrazioni presso la Corte dei Conti, nell'ambito del quale il canone di locazione venne determinato dall'utente in epoca ben antecedente allo stesso acquisto dell'immobile ed in riferimento esclusivo alla consistenza e livello di finitura ed impiantistica originari specificamente approvati dalla stessa amministrazione locataria» (v. ricorso p. 64, 1° capoverso), senza tuttavia fornire a sua volta specifica prova dei «documenti» che attesterebbero la determinazione del canone di locazione in epoca anteriore alla stipulazione del contratto del 02.11.1992. Il ricorrente si limita a riportare una nota dell'UTE del 03.04.1990 dalla quale risulta l'importo del canone annuo determinato tra le parti (Lire 2.750.000.000), senza che però sia possibile stabilire, in questa sede, se tale importo comprendesse – come invece ritiene la Corte d'Appello – anche il riferimento alle opere aggiuntive funzionali all'utilizzo dell'ente conduttore, e se quindi comprendesse il relativo accrescimento patrimoniale.

II. RICORSO PRINCIPALE

6. Con il primo motivo del ricorso principale CIS s.r.l. denuncia la violazione di norme di diritto: art. 111 cost., art. 132, n. 4) cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, n. 4) cod. proc. civ. La Corte d'Appello si è espressa nel senso che la società CIS s.r.l. debba essere indennizzata da parte dell'INPS, avente causa dell'acquirente, mediante la corresponsione delle somme di cui in dispositivo: CIS s.r.l., tuttavia, aveva evocato la solidarietà passiva di entrambi i soggetti, ossia l'INPS



e il Ministero dell'Interno, l'uno e l'altro tenuti alla medesima prestazione indennitaria per il titolo congiuntamente azionato nei loro confronti, stante l'esecuzione fuori contratto di opere dalle quali ciascuno risulta aver tratto correntemente profitto. Sotto questo profilo, emerge un vizio di totale carenza di motivazione, risultando intrinsecamente contraddittorio che la sentenza del Tribunale riformata con riguardo alla posizione dell'INPS sia stata nel contempo tenuta ferma per quanto concerne la posizione del Ministero dell'Interno.

7. Con il secondo motivo CIS s.r.l. denuncia violazione di norme di legge: art. 2041 cod. civ., in relazione all'art. 360, n. 3) cod. proc. civ. La ricorrente censura la sentenza impugnata nella parte in cui, in un quadro di risultanze probatorie segnato dal gratuito utilizzo delle opere aggiuntive di cui è causa, non ha accolto la domanda proposta da CIS s.r.l. anche nei confronti del Ministero che, in questa vicenda, risulta non aver sopportato il costo corrispondente all'entità di quanto richiesto, eseguito e appreso in suo favore.

8. I due motivi possono essere esaminati congiuntamente per evidenti connessioni logiche, e sono infondati.

A prescindere dal soggetto dal quale promanava la richiesta dei lavori aggiuntivi, essi si sono tradotti in miglioramenti a vantaggio della proprietà sulla quale le opere furono realizzate, anche in pendenza della locazione e che, al termine di essa, comunque incidono sul suo valore complessivo («L'azione generale di arricchimento ha come presupposto la locupletazione di un soggetto a danno dell'altro che sia avvenuta senza giusta causa, sicché non è dato invocare la mancanza o l'ingiustizia della causa qualora l'arricchimento sia conseguenza di un contratto»: Cass. Sez. 3, Ordinanza n. 11303 del 12/06/2020, Rv. 658159 – 01; Cass. Sez. 3, 07/06/2018, n.14732; Sez. 3, Sentenza n. 11330 del 15/05/2009, Rv. 608287 – 01). Al contrario, non è



rivenibile alcun vantaggio a favore dell'ente conduttore, posto che – al limite – il Ministero dell'interno avrebbe solo potuto subire l'aumento del canone di locazione dovuto, appunto, alle opere aggiuntive e migliorative accettate dalla proprietà.

9. In definitiva, il Collegio rigetta il ricorso principale; in accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla medesima Corte d'Appello in diversa composizione, che deciderà anche sulle spese del presente giudizio.

Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013, stante il tenore della pronuncia, va dato atto, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* D.P.R. n. 115 del 2002, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente principale, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte Suprema di Cassazione, in accoglimento del primo motivo del ricorso incidentale, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'Appello di Cagliari in diversa composizione, che deciderà anche sulle spese del presente giudizio;

rigetta il secondo e il quinto motivo del ricorso incidentale;

dichiara inammissibili il terzo e quarto motivo del ricorso incidentale;

rigetta il ricorso principale.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* D.P.R. n. 115 del 2002, sussistono i presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente principale, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dell'art. 13, comma 1-*bis*, del D.P.R. n. 115 del 2002, se dovuto.



Così deciso in Roma nella camera di consiglio della Seconda Sezione Civile, il 20 marzo 2024 e, in seguito a riconvocazione, l'8 aprile 2024..

Il Presidente

ALBERTO GIUSTI

