



27768-20

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

FRANCESCO TIRELLI - Primo Presidente f.f. -

BIAGIO VIRGILIO - Presidente di Sezione -

FRANCO DE STEFANO - Consigliere -

ADRIANA DORONZO - Consigliere -

ANTONIO VALITUTTI - Consigliere -

MARIA ACIERNO - Consigliere -

GIACOMO MARIA STALLA - Consigliere -

ALBERTO GIUSTI - Consigliere -

ANTONELLO COSENTINO - Rel. Consigliere -

REGOLAMENTO DI
GIURISDIZIONE

Ud. 22/09/2020 - CC

R.G.N. 22894/2019

rom 27768
Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 22894-2019 proposto da:

COMUNE DI MOZZATE, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in (omissis), presso lo studio dell'avvocato (omissis), che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati (omissis);

- ricorrente -

contro

(omissis) S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis)

793
2020

(omissis) presso lo studio dell'avvocato (omissis) che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato (omissis);

- resistente -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1370/2019 del TRIBUNALE di COMO.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/09/2020 dal Consigliere ANTONELLO COSENTINO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale PAOLA MASTROBERARDINO, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di cassazione respingano il regolamento d'ufficio, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI IN FATTO ED IN DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Nell'ambito di un programma di edilizia residenziale pubblica della Regione Lombardia il Comune di Mozzate, con delibera n. 135 del 9 giugno 2007, assegnò alla società (omissis) s.r.l., all'esito di gara, un lotto del Piano di Zona per l'ERP, denominato "(omissis)", per la realizzazione di venti appartamenti da trasferire in proprietà al Comune di Mozzate o alla società (omissis) s.r.l. - partecipata dal Comune - per l'affitto dei medesimi a canone moderato.

2. Successivamente lo stesso Comune, con delibera n. 188 del 30 agosto 2007, individuò espressamente la società (omissis) quale soggetto proprietario e gestore degli alloggi.

3. Il successivo 5 marzo 2008 il Comune vendette alla società (omissis) (omissis), per un corrispettivo di € 552.910,16, il terreno su cui sarebbe dovuto sorgere il fabbricato residenziale. All'atto di compravendita venne allegata la "convenzione area PEEP di via (omissis)", nella quale la società (omissis) (omissis) si impegnava a realizzare una palazzina di venti alloggi per un prezzo finale di cessione di € 3.547.676,24 da corrispondere, quanto ad € 959.642,72, da parte della Regione Lombardia e, quanto ad € 2.588.033,52, da parte del Comune di Mozzate o dalla società (omissis)

(omissis), mediante accollo del mutuo acceso dall'impresa per finanziare i lavori.

4. Con atto pubblico del 22 maggio 2009 il Comune di Mozzate, la (omissis) e la (omissis) s.r.l. sottoscrissero la "convenzione relativa agli interventi di edilizia abitativa convenzionata di cui al comparto Brera", con cui la società (omissis) si sostituiva al Comune di Mozzate quale soggetto proprietario e gestore degli alloggi da edificare e si impegnava ad acquistare gli stessi e ad accollarsi il mutuo acceso dall'impresa.

5. Terminata la costruzione degli alloggi (il cui prezzo complessivo era salito in corso d'opera ad € 3.891.587,70, a causa dell'esecuzione di lavori aggiuntivi) la società (omissis) rimise al Comune di Mozzate fattura pro-forma, e, rimaste inesitate le sue richieste di pagamento, agì giudizialmente in via monitoria, chiedendo ed ottenendo dal Tribunale di Como un decreto ingiuntivo, nei confronti del medesimo Comune, per l'importo complessivo di € 3.942.290,80, al netto degli importi già riscossi.

6. Avverso il suddetto decreto ingiuntivo il Comune di Mozzate ha proposto opposizione eccependo, tra l'altro, il proprio difetto di legittimazione passiva - sull'assunto che l'obbligazione di pagamento del prezzo degli alloggi gravasse sulla società (omissis) - e, preliminarmente, deducendo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo.

7. Dopo lo svolgimento dell'udienza di comparizione delle parti il Comune di Mozzate ha proposto istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, con ricorso ex art. 41 c.p.c. , chiedendo a queste Sezioni Unite di affermare la giurisdizione del giudice amministrativo.

8. La società (omissis) si è costituita in questa sede sostenendo che la giurisdizione sulla presente controversia competerebbe al giudice ordinario, avendo il giudizio ed oggetto il diritto soggettivo dell'Impresa al corrispettivo convenuto per le opere dalla stessa eseguite.

9. Il ricorso - originariamente chiamato per la camera di consiglio del 12.5.20 e, quindi, rinviato di ufficio ai sensi dell'articolo 1, primo comma, del decreto legge n. 11 dell'8 marzo 2020 (Misure straordinarie ed urgenti

per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria) - è stato discusso nella camera di consiglio del 22.9.20, per la quale entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative ed il Procuratore Generale ha depositato requisitoria scritta, concludendo per l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario sul rilievo che: «non è dato cogliere nella domanda attorea nessun riferimento, diretto o indiretto, a provvedimenti autoritativi o a comportamenti riconducibili al Comune di Mozzate che siano espressione dell'esercizio di pubblici poteri con riferimento alla materia urbanistico-edilizia, venendo piuttosto in considerazione l'inadempimento degli obblighi di pagamento ritenuti gravanti sull'Comune».

10. Il Collegio osserva che la pretesa avanzata in via monitoria dalla società (omissis) nei confronti del Comune di Mozzate trova causa nel rapporto sorto tra le parti con la "convenzione area PEEP di via (omissis)" del 5 marzo 2008, il cui contenuto è stato sintetizzato nel § 3 che precede. L'Impresa si pretende creditrice del Comune di Mozzate sulla base del rapporto sorto da detta convenzione e sostiene che, contrariamente a quanto sostenuto in giudizio dal Comune, tale convenzione non sarebbe stata modificata dalla successiva "convenzione relativa agli interventi di edilizia abitativa convenzionata di cui al comparto Brera" del 22 maggio 2009, il cui contenuto è stato sintetizzato nel § 4 che precede.

11. L'oggetto del giudizio si risolve dunque nell'interpretazione di tali due convenzioni e nel conseguente accertamento dei diritti e degli obblighi che dalle stesse sorgono.

12. Tanto premesso, si deve evidenziare che sia la convenzione del 5 marzo 2008 che la convenzione del 22 maggio 2009 sono state stipulate nell'ambito delle linee di indirizzo per il convenzionamento con la società (omissis), approvate dal Comune con la delibera n. 135 del 9 giugno 2007 (successivamente modificata ed integrata con la delibera n. 188 del 30 agosto 2007), nella quale, come accennato nel § 1 che precede, detta società era stata individuata, sulla base del progetto dalla stessa proposto, quale assegnataria di un lotto del Piano di Zona per l'ERP.



13. La menzionata delibera n. 135/2007, a propria volta, era stata adottata in attuazione del programma regionale per l'edilizia residenziale pubblica 2007-2009 della Regione Lombardia, volto alla realizzazione di interventi destinati all'incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

14. Nel quadro così descritto, la convenzione del 5.3.2008, costituente il titolo del credito azionato in via monitoria dalla società ^(omissis) (omissis), deve qualificarsi come convenzione urbanistica, rientrante nel paradigma degli "accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo" di cui all'articolo 133, lettera a), n. 2) c.p.a.; tale convenzione ha infatti costituito lo strumento negoziale attraverso il quale il Comune, nell'esercizio della propria potestà di governo del territorio, ha concretamente attribuito la destinazione ad edilizia residenziale pubblica al terreno di cui la società ^(omissis) era diventata (con atto contestualmente stipulato in attuazione del medesimo programma) proprietaria.

15. Deve pertanto affermarsi che la presente controversia appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo, in conformità all'insegnamento di questa Suprema Corte regolatrice (SSUU n. 13701/2018) alla cui stregua «sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione agli accordi integrativi del contenuto di provvedimenti amministrativi di natura concessoria, i quali, costituendo anche essi espressione - pur dopo le modifiche apportate dall'art. 7 della l. n. 15 del 2005 all'art. 11 della l. n. 241 del 1990 - di un potere discrezionale della P.A., sono assoggettati al sindacato del giudice a cui appartiene la cognizione sull'esercizio di tale potere. (Nella specie, la S.C., in sede di regolamento di giurisdizione, ha affermato che spetta al giudice amministrativo conoscere la domanda di accertamento in merito all'interpretazione di alcune clausole di un contratto di compravendita stipulato tra una società commerciale e un Comune, avente ad oggetto il trasferimento di un terreno comunale con l'obbligo, a titolo di corrispettivo, di edificarvi un complesso edilizio da adibirsi a residenza sanitaria e di riservare una quota di posti letto, in modo permanente, all'ente pubblico)». In termini, SSUU n. 584/2014: «sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione agli accordi integrativi

del contenuto di provvedimenti amministrativi di natura concessoria, i quali, costituendo anche essi espressione - pur dopo le modifiche apportate dall'art. 7 della legge 11 febbraio 2005, n. 15 all'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 - di un potere discrezionale della P.A., sono assoggettati al sindacato del giudice a cui appartiene la cognizione sull'esercizio di tale potere. (Nella specie, la S.C. ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione ad un giudizio avente ad oggetto l'asserita decadenza della società concessionaria di un'area - previamente acquisita da un Comune mediante il ricorso allo strumento espropriativo ed in vista della realizzazione di un impianto produttivo ex art. 27, sesto comma, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 - per un supposto inadempimento della convenzione con cui l'ente concedente aveva trasferito alla predetta società la proprietà dell'area, trattandosi di controversia relativa ad una questione collegata ad una categoria di atti - cessione di beni pubblici, convenzione, concessione edilizia - attribuiti alla giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi, nel complesso, delle lettere a, n. 2, b ed f del comma 1 dell'art. 133 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104)». Ancora, nello stesso senso, SSUU n. 306/2013: «La controversia concernente la domanda di nullità dell'assegnazione, trasfusa in un atto di compravendita, di un lotto ricompreso in un piano per insediamenti produttivi (P.I.P.) e la richiesta risarcitoria da condotta omissiva della P.A., in tesi contrastante con il dovere di assicurare l'idoneità del bene assegnato rispetto allo scopo per il quale era stato inserito nel piano, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, giacché riguarda questioni strettamente correlate a provvedimenti amministrativi (cessione di beni pubblici, convenzione tra comune e concessionario o acquirente, concessione edilizia) costituenti esercizio di poteri autoritativi fino a quando non sia realizzata la finalità pubblicistica cui la cessione è diretta, che rientrano in tale giurisdizione alla stregua dell'art. 133, primo comma, lettera b), del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, investendo, altresì, il buon governo del territorio ed il suo uso, anch'essi riservati alla medesima giurisdizione giusta la lettera f) del primo comma della citata disposizione, e dovendo, infine ricondursi la convenzione

regolante il rapporto con l'assegnatario del lotto alla figura degli accordi di natura pubblica, previsti dal primo comma, lettera a), n. 2, di detta norma.

16. Conviene ancora aggiungere, conclusivamente, che anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 179/2016, ha sottolineato che «In quanto inserite nell'ambito del procedimento amministrativo, le convenzioni e gli atti d'obbligo stipulati tra pubblica amministrazione e privati costituiscono pur sempre espressione di un potere discrezionale della stessa pubblica amministrazione. Tali moduli convenzionali di esercizio del potere amministrativo non hanno, quindi, specifica autonomia. In coerenza con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, il fondamento di tali ipotesi di giurisdizione esclusiva viene legittimamente individuato nell'esercizio, ancorché in via indiretta o mediata, del potere pubblico».

17. Deve quindi, in definitiva, affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo - davanti al quale vanno rimesse le parti - il quale regolerà anche le spese di questo giudizio.

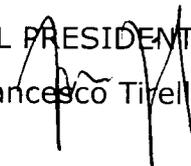
P.Q.M.

La Corte regola la giurisdizione dichiarando la giurisdizione del giudice amministrativo, davanti al quale rimette le parti.

Spese al merito.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 22 settembre 2020

IL PRESIDENTE
Francesco Tivelli

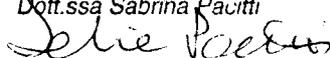


DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi, 04 DIC. 2020



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina Pacitti



Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACITTI

