



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

PASQUALE D'ASCOLA	Presidente Aggiunto
ETTORE CIRILLO	Presidente di Sezione
RAFFAELE GAETANO ANTONIO FRASCA	Presidente di Sezione
ALBERTO GIUSTI	Presidente di Sezione
GIACOMO MARIA STALLA	Consigliere
MARGHERITA MARIA LEONE	Consigliere
CHIARA GRAZIOSI	Consigliere
MARCO MARULLI	Consigliere
PAOLO PORRECA	Consigliere-Rel.

Oggetto:

CONFLITTO	DI
GIURISDIZIONE	
Ud.25/06/2024 CC	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso per regolamento di giurisdizione iscritto al n. 24301/2023 R.G. proposto d'ufficio dal:

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA con ordinanza n. 6880/2023, depositata il 12/12/2023, nella causa tra: SOCIETA' COOPERATIVA [REDACTED]

[REDACTED] A R.L., domiciliazione telematica [REDACTED] dell'avvocato [REDACTED] che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato [REDACTED]

-ricorrente-



contro

COMUNE DI SANTA MARIA CAPUA VETERE, [REDACTED]

-resistenti non costituiti in questa fase-

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 25/06/2024 dal Consigliere Paolo Porreca.

Viste le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale Stanislao De Matteis.

Fatti di causa

1. La Cooperativa [REDACTED] e il Comune di Santa Maria Capua Vetere stipulavano una transazione per la definizione di ogni questione relativa a un immobile di proprietà dell'ente locale, locato alla società ad uso commerciale, andato distrutto a causa di un incendio.

Con determina n. [REDACTED] del 2014, il Dirigente del Settore Tecnico Territorio del Comune, all'esito di precedente nota n. [REDACTED] del 2014 del Dirigente del Settore Tecnico, ingegnere [REDACTED] statuiva di "non approvare" la scrittura privata, e il relativo atto integrativo, lamentando la difformità del progetto esecutivo conseguentemente inoltrato rispetto a quanto approvato in sede di Commissione Edilizia, l'incompletezza degli elaborati grafici nonché criticità inerenti alla garanzia prestata dalla Cooperativa e ad una posizione debitoria della società.

Quest'ultima conveniva quindi in giudizio, davanti al tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere, l'ente locale e [REDACTED] domandando di accertare l'invalidità della determina e della relativa nota, con disapplicazione delle stesse, e, di conseguenza, accertare la validità ed efficacia della transazione e dell'atto integrativo, condannando il Comune e l'ingegnere [REDACTED]

[REDACTED] in solido o in via alternativa, all'adempimento e al



risarcimento dei danni, ovvero, in subordine, dichiarare la risoluzione della transazione con omologa condanna risarcitoria.

2) Con sentenza n. 1649 del 2019 il Tribunale declinava la giurisdizione in favore del giudice amministrativo poiché:

- le domande postulavano la disapplicazione della determina, insuscettibile di essere pronunciata in via principale in un giudizio coinvolgente la pubblica amministrazione che aveva adottato l'atto di cui, infatti, si chiedeva la declaratoria d'illegittimità;
- la Cooperativa prospettava, in sostanza, l'inibizione degli effetti della transazione, indicandola come dovuta a un atto amministrativo autoritativo.

3) La società riassumeva dunque il giudizio davanti al Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, che, a sua volta, declinava la giurisdizione sollevando conflitto negativo davanti a queste Sezioni Unite, osservando, in particolare, che:

- la giurisdizione doveva determinarsi in funzione della domanda non quale prospettata bensì quale effettivamente proposta;
- la Cooperativa si doleva, in sostanza, del fatto che l'ente locale aveva inteso liberarsi unilateralmente dal vincolo contrattuale assunto con la sottoscrizione di scrittura;
- una volta concluso il contratto e fondati su questo i diritti e gli obblighi delle parti, i rapporti tra le stesse restavano assoggettati al diritto comune, sicché non poteva ipotizzarsi un agire autoritativo della pubblica amministrazione sulla relazione negoziale, disponendo, quella, delle tutele civilistiche e non d'incidenti poteri conformativi.



4) Il Comune e [REDACTED] non hanno svolto difese, mentre la Cooperativa ha depositato memoria, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario;

Il Pubblico Ministero ha concluso per iscritto per la dichiarazione di sussistenza della giurisdizione ordinaria, venendo in rilievo un atto di diritto privato espressivo di una situazione paritetica, tanto che su di esso la stessa pubblica amministrazione ha esercitato un'autotutela, tale definita;

Ragioni della decisione

5) Va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario;

la regola di riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo non si basa sul criterio del *petitum* formale, individuato in base all'oggetto del dispositivo che s'invoca, bensì su quello del *petitum* sostanziale, da individuarsi con riguardo alla *causa petendi* e al rapporto dedotto in giudizio, oggetto di accertamento, ovvero alla correlata tutela effettivamente richiesta (v., solo ad esempio, Cass., Sez. U., 24/01/2024, n. 2368, pag. 6, Cass., Sez. U., 29/07/2021, n. 21768, pag. 9, § 2).

Nel caso, la domanda di tutela giurisdizionale della Cooperativa mira a far valere il contratto di transazione stipulato, pretendendone l'attuazione o, in subordine, la dichiarazione di risoluzione, con annessi danni, dolendosi della manifestazione di volontà con cui il Comune, attraverso la successiva determina e sottesa nota, ha inteso sciogliersi unilateralmente dal vincolo derivante dal negozio perfezionato, invocando contrapposte inadempienze (come pacifico e desumibile dalla lettura dell'atto originariamente introduttivo).

Al riguardo queste Sezioni Unite hanno ripetutamente statuito che, una volta concluso il contratto e fondati, sul medesimo, diritti ed obblighi reciproci delle parti, la situazione resta soggetta alle regole



del diritto comune: l'accertamento del significato e degli effetti di tale contenuto, inerendo alla valutazione della posizione contrattuale delle parti, attiene a una situazione paritetica fra le medesime, spettante alla cognizione del giudice ordinario (v., tra le molte, Cass., Sez. U., 27/05/2022, n. 17245).

Il contratto, infine concluso tra pubblica amministrazione e privato resta infatti - e tipicamente - un atto di espressione dell'autonomia privata (art. 1322 cod. civ.), che ha forza di legge tra le parti (art. 1372 cod. civ.), pertanto idoneo a spiegare effetti nelle reciproche sfere soggettive e per entrambe, quale autoregolamento vincolante degli interessi (cfr., utilmente, Cass., Sez. U., 09/10/2017, n. 23600, pronunciata in tema di contratti stipulati dall'amministrazione pubblica, secondo cui la caducazione in autotutela di atti prodromici alla conclusione del contratto postula la giurisdizione del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'esercizio del potere autoritativo di annullamento abbia la funzione di sindacare la legittimità degli atti appartenenti alla sequenza procedimentale di carattere discrezionale che ha preceduto la successiva contrattazione con il privato, mentre sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nella contraria ipotesi in cui l'amministrazione persegua l'obiettivo di sottrarsi ex post a un vincolo contrattuale: nella fattispecie, la giurisdizione del giudice ordinario è stata affermata con riguardo all'impugnativa della delibera comunale di annullamento, in sede di autotutela, di due pregresse delibere con cui era stato dato corso alla stipulazione di contratti cd. "derivati", sul rilievo che questi ultimi erano stati conclusi all'esito di una trattativa privata e che, pertanto, la delibera di annullamento non appariva diretta a valutare la legittimità di atti del procedimento amministrativo prodromico alla conclusione dei contratti medesimi ma, piuttosto, a realizzare una sorta di recesso unilaterale da quelli; v., nello stesso senso, Cass., Sez. U., 23/10/2014, n. 22554).



Quando, pertanto, la pubblica amministrazione, dietro lo schermo di un atto amministrativo, intervenga direttamente sul contratto in ragione di ritenuti vizi suoi propri, non si è di fronte a una determinazione autoritativa tale da poter radicare la giurisdizione amministrativa.

Costituisce poi momento successivo al radicarsi della giurisdizione l'esercizio del potere di disapplicazione, proprio del giudice ordinario, di atti dell'amministrazione privi di valore provvedimentale e come tali in rilievo, nei rapporti di diritto privato quale quello in parola, come mera condotta fattuale (Cass., 27/12/2019, n. 31029).

Dev'essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario davanti al quale le parti riassumeranno il procedimento; allo stesso si demanda di provvedere sulle spese del presente giudizio risolutivo del conflitto di cui in premessa.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa la sentenza n. 1649 del 2019 il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, davanti al quale rimette le parti e cui demanda anche la regolazione delle spese di questo giudizio.

Così deciso in Roma, il 25/06/2024.

Il Presidente

PASQUALE D'ASCOLA

