

GIURISDIZIONE: Giurisdizione ordinaria e amministrativa - In genere - Polizza fideiussoria a garanzia del pagamento di somme per oneri di urbanizzazione e penali - Escussione – Controversia - Giurisdizione ordinaria - Sussistenza

Cass. civ., Sez. Unite, 26 giugno 2020, n. 12866

- in *Studium iuris*, 2, 2021, pag. 205

“[...] la controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una polizza fideiussoria concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione, in relazione al rilascio di una concessione edilizia, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non in quella esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia: e ciò sia perchè l'obbligazione di garanzia, oggetto di causa, è fondata su un rapporto, sorto per effetto della polizza, distinto rispetto a quello concernente gli oneri concessori; sia perchè, nella specie, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare, neppure mediatamente, pubblici poteri [...]”.

Svolgimento del processo

1. - La Compagnia Italiana di Previdenza Assicurazioni e Riassicurazioni s.p.a. ha proposto opposizione, dinanzi al Tribunale ordinario di Cosenza, avverso l'ordinanza con cui il Comune di Cosenza aveva ad essa ingiunto, in solido con il debitore principale, il pagamento di Euro 560.582,49, a titolo di oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e sanzioni in relazione ad un permesso di costruire rilasciato alla società Simea a r.l., per i quali la Compagnia aveva prestato polizze fideiussorie.

2. - Con sentenza depositata in cancelleria il 26 aprile 2018, il Tribunale ordinario, accogliendo l'eccezione sollevata dal Comune, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo.

Ha premesso il Tribunale di Cosenza che l'art. 133, comma 1, lett. f), cod. proc. amm., nel devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto atti e provvedimenti dell'amministrazione in materia di urbanistica ed edilizia, comprende la totalità degli aspetti dell'uso del territorio, incluse le controversie relative alla determinazione, liquidazione e corresponsione degli oneri accessori.

Tanto premesso, il giudice ha rilevato che nella fattispecie l'opposizione proposta dalla Compagnia di assicurazioni è diretta a contestare la legittimità dell'ordinanza-ingiunzione emessa dal Comune per il pagamento dell'importo dovuto per oneri di urbanizzazione, costo di costruzione e relative sanzioni inerenti il rilasciato permesso edilizio, con doglianze che riguardano anche l'an ed il

quantum della pretesa creditoria avanzata dal Comune, sicchè la relativa controversia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Secondo il Tribunale, non rileva che la Compagnia attrice sia tenuta al pagamento in forza di polizza fideiussoria rilasciata nell'interesse della Simea, trattandosi di contratto stipulato esclusivamente in relazione al rapporto pubblicistico sotteso al rilascio della concessione edilizia e al solo fine di garanzia di adempimento degli oneri concessori collegati.

Su queste basi il Tribunale ha ritenuto ravvisabile una connessione funzionale tale da attrarre il rapporto di fideiussione nell'alveo della materia urbanistica.

3. - Adito in riassunzione dalla Compagnia Italiana di Previdenza, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato conflitto negativo di giurisdizione.

Secondo il giudice confliggente, la controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una polizza fideiussoria concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione ed a titolo di penale, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

4. - Il conflitto è stato avviato alla trattazione in Camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., del pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

Motivi della decisione

1. - Le Sezioni Unite sono investite, in sede di risoluzione di conflitto negativo di giurisdizione, della questione se spetti al giudice ordinario o al giudice amministrativo conoscere della controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune di Cosenza, della polizza fideiussoria concessa, dalla Compagnia Italiana di Previdenza, a garanzia di somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione e dei costi di costruzione e per il pagamento della penale, in relazione al permesso edilizio rilasciato alla società Simea.

2. - La giurisdizione appartiene al giudice ordinario.

3. - Va infatti data continuità alla consolidata giurisprudenza di queste Sezioni Unite, richiamata anche nelle conclusioni del Procuratore generale, secondo cui la controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una polizza fideiussoria concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione, in relazione al rilascio di una concessione edilizia, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non in quella esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia: e ciò sia perchè l'obbligazione di garanzia, oggetto di causa, è fondata su un rapporto, sorto per effetto della polizza, distinto rispetto a quello concernente gli oneri concessori; sia perchè, nella specie, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare,

neppure mediatamente, pubblici poteri (Cass., Sez. Un., 23 febbraio 2010, n. 4319; Cass., Sez. Un., 13 giugno 2012, n. 9592; Cass., Sez. Un., 28 luglio 2016, n. 15666; Cass., Sez. Un., 18 luglio 2019, n. 19371).

4. - Non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione sollevato d'ufficio nel quale nessuna delle parti ha svolto attività difensiva in questa sede.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Conclusionione

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 23 giugno 2020.

Depositato in Cancelleria il 26 giugno 2020