

GIURISDIZIONE: Ordinaria – Controversia ex 133, co. 1, lett. a), n. 2 del c.p.a. – Controversia limitata alle questioni meramente patrimoniali – Giurisdizione del giudice ordinario – Fattispecie.

Cass. civ., Sez. Unite, 24 giugno 2022, n. 20464

- in *Guida al Diritto*, 43, 2022, pag. 103

“[...] la giurisprudenza di queste Sezioni Unite si è progressivamente assestata nel reputare che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del codice del processo amministrativo, concernenti "formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni" debba essere scrutinata, attraverso l'impiego del consueto criterio del petitum sostanziale, a seconda che venga o meno in contestazione l'adozione di strumenti negoziali che siano sostitutivi dell'esercizio, appunto, di un potere autoritativo, e dunque la giurisdizione del giudice amministrativo non sussista laddove la controversia si radichi nel quadro di un rapporto ormai paritario collocato "a valle" dello strumento negoziale adottato in sostituzione del potere autoritativo. Ciò, in breve, si ripete, perchè la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si radica ove "l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi" [...]"

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. RAIMONDI Guido - Primo Presidente f.f. -

Dott. VIRGILIO Biagio - Presidente di Sez. -

Dott. DI MARZIO Mauro - rel. Consigliere -

Dott. GIUSTI Alberto - Consigliere -

Dott. CARRATO Aldo - Consigliere -

Dott. SCRIMA Antonietta - Consigliere -

Dott. VINCENTI Enzo - Consigliere -

Dott. TRICOMI Irene - Consigliere -

Dott. CONTI Roberto Giovanni - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 28386/2021 proposto da:

COMUNE DI FORNOVO DI TARO, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dagli avvocati GIORGIO PAGLIARI, ENRICO PROST, e MATTEO SOLLINI;

- ricorrente -

contro

PALLADIO TEAM FORNOVO S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA CORTE DI CASSAZIONE, rappresentata e difesa dagli avvocati ENZO ROBALDO E PIETRO FERRARIS;

- controricorrente -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 3138/2021 del TRIBUNALE di PARMA;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 24/05/2022 dal Consigliere Dott. MAURO DI MARZIO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale GIUSEPPE LOCATELLI, il quale conclude per il dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

Svolgimento del processo

1. - Il Comune di Fornovo di Taro ricorre per regolamento preventivo di giurisdizione, nei confronti di Palladio Team Fornovo S.r.l., in relazione ad un giudizio di opposizione introdotto dalla società nei suoi confronti dinanzi al Tribunale di Parma avverso il decreto ingiuntivo, provvisoriamente esecutivo, di pagamento della somma di Euro 510.840,10, quale corrispettivo dovuto dalla medesima società al Comune per il conferimento, nel periodo corrente dall'agosto 2020 al giugno 2021, di rifiuti nella discarica di (OMISSIS), posta nel territorio dello stesso Comune, e gestita dalla società Palladio Team s.r.l., corrispettivo dovuto in forza di una "Convenzione e transazione" stipulata in data 27 maggio 2011 e successivamente integrata con appendice del 27 settembre 2018, in particolare sulla base dell'art. 3.1 di tale Convenzione, la quale prevede che Palladio Team Fornovo S.r.l. debba versare al Comune un importo complessivo di Euro 0,0123 oltre IVA, per ogni chilogrammo di rifiuto conferito in discarica, come risultante dalla sommatoria di voci ivi specificamente individuate.

2. - L'intimata resiste con controricorso.

3. - Il Procuratore Generale ha concluso perchè sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

4. - Il ricorrente ha depositato memoria.

Motivi della decisione

5. - Va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

6. - Evidenzia il Comune ricorrente che la società opponente a decreto ingiuntivo ha chiesto la sospensione della provvisoria esecuzione del decreto ingiuntivo opposto deducendo, tra l'altro, il difetto di giurisdizione del giudice adito, per essere la controversia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, e che il Tribunale di Parma ha accolto la predetta istanza di sospensione, "ritenuto che la gravità delle eccezioni sollevate dall'opponente, in particolare di difetto di giurisdizione, costituisca grave motivo per accogliere l'istanza".

6. - Obietta il Comune ricorrente che l'opposizione a decreto ingiuntivo avrebbe ad oggetto esclusivamente l'accertamento della fondatezza della pretesa creditoria, certa, liquida ed esigibile, del Comune di Fornovo di Taro, in relazione ad un'obbligazione squisitamente pecuniaria gravante sulla controparte privata, nell'ambito della Convenzione e transazione attualmente in essere tra le parti. Aggiunge che il riparto di giurisdizione non riposa più soltanto sulla differente natura delle situazioni soggettive azionate in giudizio (diritti soggettivi ed interessi legittimi), bensì anche (e per taluni versi soprattutto) sull'esistenza o meno del potere autoritativo esercitato dall'amministrazione sicchè, in assenza di tale fondamentale condizione, non può sussistere giurisdizione esclusiva.

Nel caso in esame - si sostiene - si discute esclusivamente di un diritto soggettivo di credito vantato ed azionato in giudizio dal Comune di Fornovo di Taro, e, secondo il ricorrente, non vengano coinvolte, nemmeno indirettamente, posizioni di interesse legittimo. E', altresì, fuor di dubbio che il diritto vantato dal Comune di Fornovo costituisca una situazione giuridica soggettiva di vantaggio a contenuto esclusivamente patrimoniale, speculare all'obbligazione ricadente sulla controparte privata, e da questa platealmente inadempita. Non si discute di niente altro, e tantomeno dell'esercizio o mancato esercizio di un potere amministrativo, da parte del Comune intimante, giacchè la pretesa a contenuto patrimoniale azionata da quest'ultimo non costituisce, nemmeno in via mediata, esercizio o manifestazione di un potere. Ne deriva che la giurisdizione ricorrente è certamente quella ordinaria e non quella amministrativa. Ragionare diversamente porterebbe a concludere che, a prescindere dalla posizione giuridica vantata (diritto e/o interesse legittimo) e dalla contestazione o meno dell'esercizio di un potere amministrativo, il legislatore abbia inteso riservare al solo Giudice Amministrativo ogni e qualunque controversia, comunque generata, riferibile, anche solo in via mediata, ad un accordo della L. n. 241 del 1990, ex art. 11, soluzione, questa, a dire del ricorrente insostenibile.

7. - Il Procuratore Generale ha posto in risalto non essere controverso tra le parti che la "Convenzione e transazione" del 27 maggio 2011, integrata con l'appendice del 27 settembre 2018, costituisca un accordo integrativo o sostitutivo di provvedimenti amministrativi ai sensi della L. n. 241 del 1990, art. 11, avendo stabilito in forma concordata le modalità di gestione della discarica sita nel comune di Fornovo di (OMISSIS).

Tale circostanza, secondo il requirente, comporta necessariamente l'attribuzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in applicazione della L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, trasfuso nell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del codice del processo amministrativo, secondo cui: "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: a) le controversie in materia di:... 2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni".

8. In generale, queste Sezioni Unite, con riguardo all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del codice del processo amministrativo, "si sono date carico di precisare la piena conformità del quadro normativo di riferimento... alla giurisprudenza costituzionale più recente... ricordando che "...il diritto vivente in tema di giurisdizione esclusiva sugli accordi procedurali risulta pienamente coerente con questa ricostruzione sistematica e ne costituisce il ragionevole sviluppo... 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"" (Cass., Sez. Un., 28 luglio 2021, n. 21650, che richiama Cass., Sez. Un., 24 gennaio 2019, n. 2082).

Tuttavia, proprio in una prospettiva già rimarcata dalla affermazione contenuta nella sentenza numero 204 del 2004 della Corte costituzionale, secondo cui: "La materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciuta dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà (la quale, tuttavia, presuppone l'esistenza del potere autoritativo)", la giurisprudenza di queste Sezioni Unite si è progressivamente assestata nel reputare che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie di cui all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del codice del processo amministrativo, concernenti "formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni" debba essere scrutinata, attraverso l'impiego del consueto criterio del *petitum sostanziale*, a seconda che venga o meno in contestazione l'adozione di strumenti negoziali che siano sostitutivi dell'esercizio, appunto, di un potere autoritativo, e dunque la giurisdizione del giudice amministrativo non sussista laddove la controversia si radichi nel quadro di un rapporto ormai paritario collocato "a valle" dello strumento negoziale adottato in sostituzione del potere autoritativo. Ciò, in breve, si ripete, perchè la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si radica ove "l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi" (Corte Cost. n. 179 del 2016).

Secondo tale impostazione si è ad esempio di recente osservato, rispetto alla contermine situazione regolata dalla L. n. 241 del 1990, art. 15, pure considerata dal citato art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, che gli accordi tra pubbliche amministrazioni in discorso sono tali se "destinati a disciplinare e coordinare l'esercizio di potestà amministrative tra le pubbliche amministrazioni contraenti su oggetti di interesse comune, ma non a regolare, invece, questioni meramente patrimoniali tra le parti"; sicchè "finanche in presenza di accordi tra pubbliche amministrazioni la giurisdizione esclusiva è predicabile solo quando la controversia abbia come "oggetto immediato" l'accordo stesso... e non vicende meramente patrimoniali a esso in ipotesi correlate" (Cass., Sez. Un., 6 aprile 2022, n. 11252, sulla scia di Cass., Sez. Un., 5 ottobre 2021, n. 26921). La giurisdizione del giudice amministrativo è stata così esclusa, in un altro caso, sul rilievo che, nell'ipotesi considerata, "la controversia tra P.A. ed imprenditore" si focalizzava "su un profilo che non concerne la esecuzione in sè" dell'accordo negoziale, che in quel caso era un "patto territoriale, cioè la conformazione più o meno corretta degli atti del privato rispetto alle disposizioni attuative della programmazione negoziata con cui l'attività della P.A. si era declinata attraverso detto strumento" (Cass., Sez. Un., 28 luglio 2021, n. 21652).

Questo essendo il quadro, è di tutta evidenza che la giurisdizione sulla controversia in discorso appartenga al giudice ordinario, dal momento che tale controversia ha ad oggetto - volendo reimpiegare la locuzione di cui si è dato conto - "questioni meramente patrimoniali tra le parti", quale la sussistenza del credito fatto valere dal Comune, per l'appunto "a valle" dell'accordo intercorso tra le parti, a mezzo dell'iniziale ricorso monitorio, a seguito del conferimento, tra l'agosto 2020 e il giugno 2021, di rifiuti in discarica.

9. - Va in conclusione dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale le parti sono rimesse anche per la liquidazione delle spese di questo giudizio di legittimità.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti, anche per le spese del presente giudizio.

Conclusione

Così deciso in Roma, il 24 maggio 2022.

Depositato in Cancelleria il 24 giugno 2022