

Riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

Riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo – Responsabilità contrattuale e precontrattuale della Pubblica Amministrazione – Cass. Civ, Sez. Un., 5 marzo 2019, n. 6356, commento a cura dell'Avv. Giorgia Franco.

Fatto. La Società Alfa chiede la cassazione della sentenza con cui la Corte di Appello aveva rigettato la sua impugnazione avverso la declinatoria della giurisdizione del giudice ordinario, in favore di quello amministrativo, disposta dal Tribunale nell'ambito di un procedimento instaurato nei confronti dei Ministeri dell'Interno, della Difesa, per i Beni e le Attività Culturali, della Regione e del Comune.

Nella specie, la Società Alfa aveva chiesto, in via principale, la condanna del Ministero dell'Interno all'adempimento delle obbligazioni nascenti dal contratto di locazione con questo stipulato e relativo a un immobile da costruirsi ad opera dell'attrice medesima; in via subordinata, ove, nel procedimento penale *medio tempore* instaurato, fosse stato ritenuto «non eseguibile il contratto di locazione» per la illegittimità urbanistica o paesaggistica dell'opera che ne era oggetto, la condanna di tutti i convenuti in solido al risarcimento dei danni da lesione del legittimo affidamento conseguente all'illecita condotta delle convenute pubbliche amministrazioni durante il lungo *iter* delle trattative precedenti alla stipula del contratto.

Il Giudice di Prime Cure e, successivamente, la Corte d'Appello avevano dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario sulla considerazione che la domanda presupponeva l'accertamento della legittimità di molteplici atti amministrativi posti a fondamento del contratto di locazione ed espressione dell'esercizio di un potere autoritativo, nonché la verifica della legittimità dell'*iter* di formazione del contratto, oltretutto in una materia, come quella urbanistica, devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e a fronte della costruzione di un'opera di interesse pubblico (caserma).

Decisione. Le Sezioni Unite ritengono il ricorso fondato.

Infatti, la pretesa attorea è fatta valere mediante un'ordinaria domanda di adempimento di obbligazioni nascenti da contratto e per i danni derivanti dalla mancata o imperfetta esecuzione di questo, mentre quella subordinata concerne i danni, a titolo di responsabilità aquiliana, al legittimo affidamento del locatore costruttore, arrecati dalla complessiva condotta delle amministrazioni convenute, che hanno indotto il medesimo a ritenere, incolpevolmente, la legittimità dell'opera da realizzare.

Quanto al primo punto, per giurisprudenza ormai consolidata, «*con riferimento all'attività negoziale della P.A., devono ritenersi devolute ... alla giurisdizione ordinaria*» tutte le controversie «*che radicano le loro ragioni nella serie negoziale ... che va dalla stipulazione del contratto fino alle vicende del suo adempimento, e riguardano la disciplina dei rapporti scaturenti dal contratto*», essendo oramai, dopo la stipula, da qualificarsi del tutto paritetico il rapporto scaturito da quello (da ultimo, Cass., Sez. Un., ord. 29 gennaio 2018, n. 2144).

Riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo

Quanto al secondo punto, le condotte ascritte alle altre amministrazioni non attengono all'esercizio di pubblici poteri, bensì involgono comportamenti complessivi di induzione all'affidamento della legittimità dell'opera, mediante una serie di interlocuzioni, anche formali, tenute all'infuori di un procedimento amministrativo istruttorio ben determinato (nel qual caso invece sussisterebbe appunto la giurisdizione del giudice amministrativo; in tal senso Cass., Sez. Un., ord. 15 dicembre 2017, n. 30221).

I Giudici di Legittimità ricordano, all'uopo, che la responsabilità precontrattuale della P.A. è configurabile in tutti i casi in cui l'ente pubblico, nelle trattative con i terzi, abbia compiuto azioni o sia incorso in omissioni contrastanti con i principi della correttezza e della buona fede, alla cui puntuale osservanza anch'esso è tenuto, nell'ambito del rispetto dei doveri primari garantiti dall'art. 2043 c.c., venendo meno ai medesimi anche in rapporto all'affidamento ingenerato nel privato circa il positivo esito dei procedimenti con lui avviati (Cass., Sez. Un., 27 aprile 2017, n. 10413).

Principio di diritto. Accogliendo il ricorso, con cassazione della gravata sentenza, declaratoria della giurisdizione del giudice ordinario e rimessione delle parti a quest'ultimo in primo grado, le Sezioni Unite affermano il seguente principio di diritto: *«In caso di domanda fondata su contratto di locazione di immobile da costruirsi dal locatore e da destinare ad edificio pubblico, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario non solo la domanda del locatore volta a conseguire l'adempimento delle obbligazioni nascenti da quel contratto, ma anche quella dal medesimo rivolta contro il locatario e tutte le altre pubbliche amministrazioni che, prima della stipula del contratto e durante l'esecuzione dei lavori di edificazione, abbiano in lui indotto, con complessive condotte, tra cui interlocuzioni anche formali, un affidamento prospettato come incolpevole sulla legittimità pure urbanistica e paesaggistica dell'opera invece esclusa dall'autorità giudiziaria penale».*