

Civile Ord. Sez. U Num. 21156 Anno 2025

Presidente: CASSANO MARGHERITA

Relatore: GRAZIOSI CHIARA

Data pubblicazione: 24/07/2025

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 22550/2024 proposto da:
FALLIMENTO ----- S.R.L., in persona del curatore fallimentare pro
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA -----, presso
lo STUDIO -----
& PARTNER, rappresentata e difesa dell'avvocato ROBERTO PERA;

- *ricorrente* -

contro

SPV ----- S.R.L. e COMUNE DI -----;

- *intimati* -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n.
1572/2022 del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE di
CATANZARO.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del
10/06/2025 dal Consigliere -----;
lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale -----,
il quale chiede che la Corte affermi la giurisdizione del giudice
ordinario:

Fatti di causa

1. Per quanto qui interessa, il Comune di Villapiana nell'anno
2013 stipulava con ----- Energia S.r.l. un contratto con cui a tale

società affidava la costruzione e la gestione ventennale di sette impianti fotovoltaici. Il Comune si obbligava a cederle i crediti che avrebbe così maturato verso Gestore per i ----- S.p.A. - GSE S.p.A. -; dal canto suo, ----- Energia assumeva l'obbligo al pagamento annuo di un canone di euro 428.000.

All'esito di una propria verifica, dopo sette anni, GSE revocava l'ammissione del Comune alla fruizione degli incentivi; conseguentemente Perseo Energia veniva a sospendere il pagamento del canone annuo. Pertanto nel dicembre 2021 il Comune dichiarava di avvalersi di una clausola risolutiva inclusa nel contratto stipulato con Perseo Energia, quindi recedendone.

2. Nell'anno 2022 sia Perseo Energia, sia il Comune proponevano ricorso ex articolo 700 c.p.c. al Tribunale di -----, il primo per superare la delibera con cui il Comune aveva si era avvalso della clausola risolutiva presente nel contratto, la seconda per ottenere la condanna di Perseo Energia al rilascio delle aree ove erano stati posti gli impianti fotovoltaici.

Riuniti i procedimenti cautelari il Tribunale, con ordinanza del 22 novembre 2022, dichiarava il proprio difetto di giurisdizione per entrambi, affermando che, trattandosi di concessione di beni e servizi pubblici, ricorreva giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex articolo 133, lettere b) e c), c.p.a.

Perseo Energia il 30 novembre 2022 riassumeva davanti al Tar Calabria; pochi giorni dopo, con sentenza del 9 dicembre 2022, il Tribunale di Trento dichiarava il fallimento di ----- Energia, per cui si costituiva la curatela del fallimento stesso, insistendo nella linea difensiva adottata dalla società quando era *in bonis*.

3. Il Tar Calabria, con ordinanza del 19 febbraio 2024, sollevava conflitto negativo di giurisdizione, avendola il giudice ordinario - il Tribunale di Castrovillari - attribuita al giudice amministrativo e negandola al contempo dal suddetto Tar.

Queste Sezioni Unite, con ordinanza n. 23095/2024, dichiaravano inammissibile il conflitto per difetto di doppio diniego di giurisdizione, non potendo un provvedimento cautelare, come tale dovendosi qualificare quello del Tribunale di Castrovillari, acquisire l'efficacia del giudicato.

Il Fallimento ----- Energia S.r.l. ha quindi presentato ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi degli articoli 10 c.p.a. e 41 c.p.c.; il Comune di ----- non si è costituito.

Chiamata la causa all'adunanza camerale del 10 giugno 2025, il Procuratore Generale ha depositato requisitoria concludendo nel senso della giurisdizione del giudice ordinario.

Motivi di decisione

4. Il ricorrente, in sintesi, dopo avere illustrato la propria legittimazione a proporre il regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'articolo 41 c.p.c. non essendosi ancora decisa nel merito la causa in primo grado, argomenta in ordine alla sussistenza della giurisdizione ordinaria come da tempo chiaramente affermato da queste Sezioni Unite. Queste ultime hanno chiarito che, a proposito di un rapporto derivato da concessione di costruzione e gestione di opera pubblica e da concessione di servizi pubblici, la giurisdizione del giudice ordinario in materia di concessione si estende, oltre alle questioni riguardanti indennità, canoni ed altri corrispettivi, anche alle vertenze che sorgono nella fase esecutiva del rapporto concessorio con riferimento ai profili di corretto adempimento dei reciproci obblighi e alle relative conseguenze risarcitorie. Tali controversie si situano in un rapporto paritetico tra le parti, salvo l'esercizio, che qui non sussisterebbe, di poteri autorizzativi normativamente riconosciuti alla pubblica amministrazione pure nella fase esecutiva.

Il ricorrente sottolinea poi che tale principio prende le mosse dalla nota sentenza n. 204/2004 della Consulta, e che il *petitum* oggetto del presente vaglio non evidenzia l'esercizio di alcun potere da parte

della pubblica amministrazione, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario, mentre al giudice amministrativo competono le controversie, qui non sussistenti, relative alla fase pubblicistica della gara o alla impugnazione di provvedimenti di revoca o di annullamento d'ufficio di precedenti atti amministrativi.

5. La prospettazione del ricorrente, condivisa dal Pubblico Ministero, è corretta.

5.1 Premesso che per il riparto di giurisdizione del giudice ordinario e giudice amministrativo occorre avere riguardo al *petitum* sostanziale, da individuarsi in relazione alla *causa petendi* e al contenuto del rapporto addotto in giudizio, oggetto dell'accertamento giurisdizionale, va rilevato che l'attuale ricorrente ha investito la delibera *de qua* pronunciata nei dicembre 2021 dalla Giunta Comunale di -----, con cui la sua controparte, avvalendosi appunto di una clausola risolutiva inclusa nella convenzione, ha dichiarato la sussistenza dell'inadempimento contrattuale del ricorrente; e dunque l'accertamento suscitato verte sull'adempimento delle parti rispetto alle obbligazioni assunte tramite la specifica convenzione regolante la fase esecutiva/attuativa derivata dalla concessione, entrando così nell'area giurisdizionale del giudice ordinario.

5.2 In tal senso, la giurisprudenza di queste Sezioni Unite è da tempo inequivoca e consolidata, e si è sviluppata su un campo che ben può dirsi integrale. Invero ciò attestano, *ex multis*, S.U. ord. 18 dicembre 2018 n. 32728/2018 - per cui, in tema di concessione di servizi, le controversie riguardanti la fase esecutiva del rapporto, successiva all'aggiudicazione, spettano al giudice ordinario cui è affidato giudicare sugli adempimenti e sui relativi effetti con indagine diretta alla determinazione dei diritti e degli obblighi dell'amministrazione e del concessionario, nonché valutare in via incidentale la

legittimità degli atti amministrativi incidenti sulla determinazione del corrispettivo. Permane invece la giurisdizione amministrativa nei casi in cui la pubblica amministrazione, pur a seguito dell'aggiudicazione definitiva, intervenga (e qui palesemente non è intervenuta) con atti autoritativi incidenti direttamente sulla procedura di affidamento o comunque in un procedimento amministrativo regolato dalla l. 241/1990, oltre che in casi tassativamente previsti; S.U. 8 luglio 2019 n. 18267 hanno affermato in tema di concessione di costruzione e gestione di opera pubblica e di concessione di servizi pubblici, la giurisdizione ordinaria riguardante indennità, canoni e altri corrispettivi, nella fase esecutiva del contratto di concessione, include le questioni sull'adempimento e sull'inadempimento della concessione nonché le conseguenze risarcitorie, vertendosi nell'ambito di un rapporto paritetico, sussistendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo allorquando la pubblica amministrazione esercita poteri autorizzativi tipicizzati dalla legge; che S.U. 18 dicembre 2019 n. 36691, hanno stabilito che nelle concessioni di pubblici servizi le controversie relative alla fase esecutiva del rapporto posteriore all'aggiudicazione, incluse le questioni inerenti agli adempimenti e alle relative conseguenze indennitarie, sono devolute al giudice ordinario, venendo in discussione il profilo paritario e meramente patrimoniale del rapporto concessorio e non, invece, l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione; S.U. 17 dicembre 2020 n. 28973, a loro volta, hanno ribadito che, in tema di concessioni amministrative di beni pubblici, le controversie relative a indennità, canoni o altri corrispettivi coinvolgenti diritti soggettivi a contenuto patrimoniale competono al giudice ordinario, non rilevando neppure la sussistenza di un potere di intervento della pubblica

amministrazione a tutela di interessi generali; S.U. ord. 4 luglio 2022 n. 21139, nel caso di concessioni di beni pubblici, riconosce la giurisdizione ordinaria per la domanda del gestore diretta ad ottenere una riduzione del canone derivata da una sensibile compressione dei ricavi per causa eccezionale imprevedibile, in quanto il *petitum* sostanziale non mira a ottenere un sindacato sull'esercizio del potere della pubblica amministrazione, bensì all'accertamento della titolarità di un diritto nell'adeguamento delle condizioni contrattuali per ripristinare la proporzione tra le prestazioni originarie, che, se configurabile, discende non dalla discrezionalità amministrativa, bensì direttamente dalla legge; S.U. ord. 27 giugno 2023 n. 18374, ha affermato che nelle concessioni di pubblici servizi la giurisdizione ordinaria, che investe indennità, canoni e altri corrispettivi nella fase esecutiva del contratto di concessione, si estende anche alle conseguenze risarcitorie, comprese quelle attinenti all'applicazione di penali per inadempimento del concessionario del pubblico servizio, "costituendo esse manifestazione di un rapporto obbligatorio di carattere paritario". Infine S.U. ord. 31 ottobre 2023 n. 30267, hanno affermato che le controversie relative alla fase esecutiva del rapporto di concessione di prestazioni integrate inerenti a progettazione e costruzione di opere pubbliche competono al giudice ordinario, pur se concernono la mancata stipula di atti integrativi funzionale alla esecuzione dei lavori, se quest'ultima sia prospettata come inadempimento di un'obbligazione prevista dalla convenzione iniziale -.

6. In conclusione, la giurisdizione sulla controversia di cui si tratta compete al giudice ordinario, con la conseguenza di riassumerla dinanzi ad esso - che si pronuncerà anche sulle spese processuali - ad ogni effetto di legge.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario ad ogni effetto di legge.

Così deciso in Roma il 10 giugno 2025