

Crisi di impresa

Competenza giudiziaria in materia di servizi alla P.A.: conflitto negativo

di **Federico Callegaro**, Cultore di Diritto Commerciale presso l' Università degli Studi di Verona

Master di specializzazione

Codice degli appalti pubblici

Scopri di più

[Cassazione Sezioni Unite n. 21156 del 10 giugno 2025\[1\]](#)

Parole chiave: Contratto con la PA - Competenza Giudiziaria – Giudice Ordinario Vs. Giudice Amministrativo – Conflitto Negativo -

Riferimenti normativi: C.P.A.: art. 10, art. 133, lettere b) e c); c.p.c. art. 41, art. 700.

CASO

Nel caso di specie assume rilevanza dettagliare i vari stadi e passi, contrattuali e giudiziari, che hanno portato alla pronuncia in oggetto:

- un Comune aveva affidato ad una Società sia la costruzione che la gestione ventennale di alcuni impianti fotovoltaici obbligandosi, inoltre, a cedere all'affidataria i “crediti che sarebbero così maturati” nei confronti del GSE[2] a fronte della corresponsione, a proprio favore, di un canone annuo prestabilito – il tutto ritualmente definito e convenuto in apposito contratto stipulato tra le parti;

- dopo alcuni anni, a seguito di verifiche eseguite dal GSE, veniva revocata la fruizione del Comune degli incentivi cui seguiva, poco dopo, la sospensione, da parte della Società affidataria al pagamento del convenuto canone annuo. Il Comune, da parte sua, dichiarava di avvalersi della clausola risolutiva prevista in contratto;

- entrambe le parti, a questo punto, agivano giudizialmente, ai sensi dell'art. 700 c.p.c.: a) quanto all'affidataria superare la delibera con cui il Comune si era avvalso della clausola risolutiva e b) quanto a quest'ultimo, per ottenere la condanna dell'affidataria al rilascio delle aree dove erano stati posti gli impianti fotovoltaici”;

- il Tribunale, con riferimento ad entrambi i procedimenti cautelari dichiarava il proprio difetto di giurisdizione affermando che *“trattandosi di concessioni di beni e servizi pubblici, ricorreva giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex articolo 133, lettere b) e c), c.p.a.”*[\[3\]](#);
- la Società affidataria riassumeva avanti il TAR cui seguiva, pochi giorni dopo, la sua dichiarazione di Fallimento con conseguente costituzione, della Curatela nel procedimento amministrativo;
- il TAR, da parte sua, sollevava conflitto negativo di giurisdizione, avendola il giudice ordinario attribuita al giudice amministrativo e negandola, al contempo, allo stesso medesimo”.

SOLUZIONE

Le S.U.[\[4\]](#), quale incipit dell'analisi premettono 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”*.

Per la Corte assume rilevanza proprio l'aver, parte ricorrente, investito la *delibera de qua* del dicembre 2021 assunta dalla Giunta Comunale, con la quale veniva dichiarata la sussistenza dell'inadempimento contrattuale dell'affidataria *“avvalendosi appunto di una clausola risolutiva contenuta nella convenzione”*. L'accertamento verte quindi, prosegue la Pronuncia, sull'adempimento delle parti assunte con la convenzione stessa, regolante la fase esecutiva/attuativa derivata dalla concessione, *“entrando così nell'area giurisdizionale del giudice ordinario”*.

La Corte, quindi ed una volta esposto l'ampio perimetro che caratterizza le varie molteplici ipotesi di competenza in parola – richiamandone talune fattispecie (infra) -, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Principi di Diritto[\[5\]](#)

Nel caso di specie la Pronuncia, di per sé, non presenta l'enunciazione di uno specifico Principio di Diritto, richiamando invece precedenti, sempre delle stesse S.U., indicati come consolidati ed avendo riferimento agli aspetti che concorrono alla decisione nel suo complesso[\[6\]](#), – fornendo altresì un quadro ampio e complessivo delle varie ipotesi pertinenti tale tipologia di conflitto giurisdizionale – nei termini che, brevemente, di seguito si riportano:

- in tema di concessione di servizi,[\[7\]](#) *“le controversie riguardanti la fase esecutiva del rapporto, successivo all'aggiudicazione, spettano al giudice ordinario cui è affidato giudicare sugli adempimenti e sui residui 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 alla giustizia amministrativa nei casi in cui la PA *“intervenga con atti autoritativi incidenti direttamente sulla*

procedura di affidamento o comunque di un procedimento amministrativo regolato dalla l. 241/1990, oltre che in casi tassativamente previsti”;

- in tema di concessione di costruzione e gestione di opera pubblica e di concessione di servizi pubblici^[8] *“la giurisdizione ordinaria riguarda indennità, canoni ed altri corrispettivi, , nella fase esecutiva del contratto di concessione, include le questioni sull’adempimento e l’inadempimento della concessione nonché le conseguenze risarcitorie vertendosi in un ambito di rapporto paritetico”* precisandosi come *“sussistendo la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo allorquando la pubblica amministrazione esercita poteri autorizzativi tipicizzati dalla legge”;*

- in materia di concessioni amministrative di beni pubblici^[9] la competenza è del giudice ordinario per *“le controversie relative ad indennità, canoni o altri corrispettivi coinvolgenti diritto soggettivi a contenuto patrimoniale”*. Si osservi come venga precisato il non assumere rilievo, a tale fine, *“neppure la sussistenza di un potere di intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali”;*

- in materia di concessione di beni pubblici^[10] viene riconosciuta 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”* mirando il petitum sostanziale all’accertamento della titolarità *“di un diritto nell’adeguamento delle condizioni contrattuali per ripristinare la proporzione tra le prestazioni originarie”;*

- in materia di 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 un integrativo funzionale alla esecuzione dei lavori, se quest’ultima sia prospettata come inadempimento di un’obbligazione prevista dalla convenzione iniziale”*.

Con riferimento al conflitto negativo si riporta quanto indicato, dalle SU stesse con Provvedimento 23095/2024, *“Il conflitto è inammissibile, alla luce del consolidato principio secondo cui: ai fini della configurabilità di un conflitto negativo di giurisdizione, suscettibile di essere risolto tramite regolamento di giurisdizione d’ufficio, ai sensi degli artt. 59, comma 3, della l. n. 69 del 2009, e 11, comma 3, c.p.a., occorre una doppia declinatoria di giurisdizione, con decisioni emesse all’esito di giudizi a cognizione piena, con la conseguenza che è inammissibile il regolamento di giurisdizione allorquando una delle due sia stata pronunciata, come nella fattispecie, in sede cautelare”*.

Avuto riferimento all’illegittimità costituzionale,^[11] si sottolinea come sia stata dichiarata con riferimento alla previsione normativa che dispone siano devolute, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, le controversie aventi per oggetto *«gli atti, i provvedimenti e i comportamenti»* anziché *«gli atti e i provvedimenti»* delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia.

QUESTIONI APPLICATE NELLA PRATICA

Per taluni versi la Pronuncia in oggetto, nel suo riprendere puntualmente precedenti decisioni, sempre di legittimità, offre un panorama tecnico operativo per la scelta della competente giurisdizione che agevola, non poco, l'operatore del diritto cui viene quindi chiesto, quindi e sempre ferma restando comunque l'analisi della norma, il verificare la precisa riconducibilità della fattispecie sottoposta alla sua attenzione con una di quelle oggetto dei giudizi di legittimità richiamati, ma anche confermati, dalle Sezioni Unite con la Pronuncia in trattazione.

L'analisi e le elaborazioni giuridiche, richieste al giurista anche in simili casi non corrispondono a, né appaiono costituite da, una mera deduzione meccanica di un risultato a fronte di fattori sostanzialmente matematici quanto, piuttosto, da un complesso sillogismo analitico deduttivo che non prescinde da una valutazione critica delle posizioni assunte (precedenti) sia di merito che di legittimità così come dottrinali. Tutto ciò appare indurre ad una seria e puntuale riflessione sull'intervento (ricorso alla) cosiddetta IA, in quanto il quesito cui appare difficile ottenere una risposta univoca e "certa" resta la sua capacità o meno – quindi al pari del cervello umano – di elaborare, a fronte dell'assunzione delle pertinenti e complete informazioni, un sillogismo complesso ed argomentato in grado di valutare anche la stessa opportunità all'azione ovvero a quella, tra le strade varie esperibili, più idonea / proficua / opportuna.

Tali considerazioni, infine, risulterebbero pertinenti anche per tutte le varie attività di elaborazione giuridica da svolgersi nelle fasi prodromiche / precedenti / finalizzate alla scelta / strutturazione / perfezionamento delle operazioni / contratti / accordi in grado di originare, potenzialmente, liti o comunque controversie.

[\[1\]](#) Data pubblicazione 24 luglio 2025.

[\[2\]](#) Gestore per i Servizi Energetici S.p.a.

[\[3\]](#) Nei termini riportati dalla Pronuncia di Legittimità.

[\[4\]](#) Indicando la correttezza della prospettazione proposta dalla ricorrente (Fallimento dell'Affidataria), anche condivisa dal Pubblico Ministero.

[\[5\]](#) In questa occasione, per la rilevanza sostanziale, si inserisce (infra) un estratto della Decisione della Consulta.

[\[6\]](#) Che si riportano di seguito come esposti nella Decisione in trattazione.

[\[7\]](#) Citando "ex multis" S.U. 18 dicembre 2018 n. 32728/2018.

[\[8\]](#) Citando S.U. 8 dicembre 2019 n. 18267/2019.

[\[9\]](#) Citando S.U.17 dicembre 2020 n. 28973/2020.

[\[10\]](#) Citando S.U.14 luglio 2022 n. 21139/2022.

[\[11\]](#) Dell'art. 34, comma 1, del medesimo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera b, della legge 21 luglio 2000, n. 205 (sentenza n. 214/2004).

Master di specializzazione

Codice degli appalti pubblici

Scopri di più