

Civile Ord. Sez. U Num. 6885 Anno 2019

Presidente: MAMMONE GIOVANNI

Relatore: RUBINO LINA

Data pubblicazione: 08/03/2019

### **ORDINANZA**

sul ricorso 23443-2017 proposto da:

CONSORZIO CESP DI SERVIZI S.R.L., IMMOBILIARE LEVANTE 2010 S.R.L., IMMOBILIARE C3PO S.R.L., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliate in ROMA, VIA COSTABELLA 23, presso lo studio dell'avvocato LEONARDO LAVITOLA, che le rappresenta e difende;

**- ricorrenti -**

**contro**

26/19

~

ROMA CAPITALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA DEL TEMPIO DI GIOVE 21, presso gli Uffici dell'Avvocatura Capitolina, rappresentata e difesa dall'avvocato UMBERTO GAROFOLI;

**- resistente -**

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 69278/2016 del TRIBUNALE di ROMA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 15/01/2019 dal Consigliere LINA RUBINO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FULVIO TRONCONE, il quale conclude affinché si dichiari la giurisdizione del Giudice amministrativo, con le conseguenze di legge.

### **FATTI DI CAUSA**

1. Previa deliberazione del Consiglio Comunale di Roma del 1997, con convenzione stipulata nel 2000, il Consorzio Cesp di Servizi S.r.l. ebbe in concessione dal Comune di Roma il diritto di superficie su aree site nel medesimo Comune e inserite nel piano di zona per edilizia economica e popolare D3 Tor Vergata, comparti "G" e "K", per la realizzazione di un intervento fruente di contributo statale finalizzato alla realizzazione di abitazioni da concedere in locazione o in godimento a particolari categorie di dipendenti di Amministrazioni statali. Il finanziamento venne regolato da altra convenzione (sottoscritta il 3 giugno del 1999 dalla suddetta Società con il Ministero dei Lavori Pubblici – Segretariato generale del Comitato per l'Edilizia Residenziale Pubblica). La Società affidataria assunse l'obbligo di destinare, per 22 anni, i predetti alloggi alla locazione dei dipendenti statali segnalati dalla Prefettura. Del finanziamento si tenne conto anche nella già citata convenzione intervenuta tra il

Consorzio Cesp di Servizi e il Comune di Roma, per determinare il valore anche locatizio degli immobili, individuandosi un doppio regime per le unità realizzate, destinate per 22 anni alla locazione in favore dei soggetti individuati dalla Prefettura, e, una volta venuto meno il vincolo locatizio, assoggettate all'ordinario regime di circolazione e locazione previsto per l'edilizia residenziale pubblica. Ai fini della determinazione del prezzo di cessione e dei canoni massimi di locazione, il Consorzio depositava apposite tabelle (in cui il prezzo della cessione in superficie veniva indicato come comprensivo dell'importo del finanziamento) successivamente approvate dal Comune. Nel rispetto della convenzione sottoscritta con il Comune di Roma, il Consorzio concluse una serie di contratti di locazione, il cui canone fu determinato sulla base delle summenzionate tabelle.

Al Consorzio Cesp di servizi S.r.l. subentrarono, per atto di scissione, lo stesso Consorzio Cesp di Servizi S.r.l., la Immobiliare Grecale 201 S.r.l., poi fusa per incorporazione nella Immobiliare Levante 2010 S.r.l., e la Immobiliare C3PO S.r.l.

2. Nel 2014, a distanza di quattordici anni dalla firma dell'accordo, Roma Capitale, nell'esercizio del proprio potere di autotutela, invitava il Consorzio a modificare le tabelle integrative della convenzione, detraendo dal prezzo di cessione il contributo erogato a titolo di finanziamento, con conseguente riduzione anche del canone massimo di locazione, e quindi provvedeva unilateralmente in tal senso con provvedimenti 23 dicembre 2014 n. 199819 (in riferimento al comparto G) e n. 199825 (in riferimento al comparto K), per una differenza al ribasso pari a circa il 25% del totale, trasmettendo alle Società una tabella contenente i nuovi valori.

3. Le predette società adivano il Tribunale Ordinario di Roma, chiedendo accertarsi la responsabilità di Roma Capitale, e la conseguente condanna generica dell'Ente al risarcimento dei danni da esse subiti per aver confidato nella legittimità e correttezza

dell'attività svolta dall'Amministrazione, consolidatasi con il lungo lasso di tempo intercorso, e nella correttezza dei prezzi originariamente approvati, comprensivi del computo del contributo erogato che, di fatto, rappresentava la misura dell'intero utile dell'impresa.

4. Roma Capitale, costituendosi nel giudizio *a quo*, eccepiva l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito, ritenendo sussistente la giurisdizione del Giudice amministrativo ed evidenziava che i provvedimenti emessi dal Comune erano stati impugnati dinanzi al TAR del Lazio.

5. Al fine di ottenere pronuncia risolutiva sulla questione di giurisdizione, le società Consorzio Cesp di Servizi S.r.l., Immobiliare Levante 2010 S.r.l. e Immobiliare C3Po S.r.l. propongono ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, illustrato da memoria, chiedendo che si dichiari, ai sensi e per gli effetti dell'art. 41 c.p.c., la giurisdizione dell'Autorità giurisdizionale ordinaria.

Roma Capitale ha depositato atto difensivo, con cui contesta la prospettazione *ex adverso*.

Il Procuratore Generale ha depositato conclusioni scritte, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del Giudice amministrativo.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. - Le ricorrenti deducono che, con l'azione risarcitoria proposta dinanzi al Tribunale, non vengono poste in discussione la correttezza dell'esercizio del potere di autotutela da parte di Roma Capitale, né la legittimità del provvedimento adottato, ma essa è volta a lamentare solo il pregiudizio che le società hanno subito in conseguenza della lesione dell'affidamento in loro suscitato dal pluriennale comportamento del Comune di Roma, fondato sulle precedenti delibere.

Affermano di conseguenza che l'azione fosse stata correttamente proposta dinanzi al Giudice ordinario, trattandosi di *causa petendi* svincolata da contestazioni sul corretto esercizio del potere di autotutela, ma anzi conseguente proprio alla legittimità dell'annullamento d'ufficio.

2. - Roma Capitale sostiene, al contrario, che il giudice ordinario adito sia privo di giurisdizione, in quanto il danno lamentato sarebbe derivato, sulla base della stessa prospettazione avversaria, in via immediata e diretta dagli atti di rettifica delle tabelle posti in essere dal Comune, laddove indicavano i prezzi massimi di cessione. Individua le norme di riferimento sia nell'art. 133, comma 1, lett. f) cod.proc.amm., che fa riferimento alle controversie in materia urbanistica e edilizia, che alla lettera a) del medesimo comma, che fa riferimento alle controversie che traggono la loro fonte dalle convenzioni urbanistiche.
3. - Anche il Procuratore generale nelle sue conclusioni, in cui indica la sussistenza della giurisdizione amministrativa, fa riferimento alla previsione contenuta nell'art. 133, comma 1, lett a) n. 2 cod.proc.amm., che riconduce alla giurisdizione amministrativa le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, segnalando che alla base delle contestazioni ci sia una convenzione urbanistica.
4. - In memoria, le ricorrenti puntualizzano, a questo proposito, l'inconferenza del riferimento all'art. 133 comma 1 lett. a) n. 2 del cod. proc. amm., ovvero alla sussistenza di una convenzione urbanistica, per fondare la giurisdizione del g.a., perché la convenzione, pur esistente, in questo caso non sarebbe diretto oggetto di contestazione ma rimarrebbe sullo sfondo come elemento fattuale della fattispecie.
5. - Il ricorso è fondato.

Deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario a decidere la controversia.

Con le tre coeve sentenze nn. 6594, 6595 e 6596 del 2011 queste Sezioni Unite - sulla comune premessa che il risarcimento del danno ingiusto non costituisce una materia di giurisdizione esclusiva, ma solo uno strumento di tutela ulteriore e di completamento rispetto a quello demolitorio (con la conseguenza che la tutela risarcitoria viene attratta nella giurisdizione del giudice amministrativo soltanto qualora il danno costituisca conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità di un provvedimento amministrativo) - hanno ritenuto rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario: - la controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni lamentati per la lesione dell'affidamento ingenerato dal provvedimento favorevole (nella specie, una concessione edilizia) poi legittimamente annullato in via di autotutela (sent. n. 6594/11); - la controversia avente ad oggetto il risarcimento dei danni lamentati per la lesione dell'affidamento riposto nell'attendibilità della attestazione rilasciata dalla P.A. (rivelatasi erronea) circa la edificabilità di un'area (chiesta da un privato per valutare la convenienza d'acquistare un terreno) e nella legittimità della conseguente concessione edilizia, successivamente annullata (sent. n. 6595/11); - la controversia avente ad oggetto la domanda autonoma di risarcimento danni proposta da colui che, avendo ottenuto l'aggiudicazione in una gara per l'affidamento di un pubblico servizio, successivamente annullata dal Tar, deduca la lesione dell'affidamento ingenerato dal provvedimento di aggiudicazione apparentemente legittimo (sent. n. 6596/11).

Alla base di tali pronunce vi era la comune considerazione che nelle controversie che ne formavano oggetto il privato non metteva in discussione l'illegittimità dell'atto amministrativo, ampliativo della sua sfera giuridica, che aveva formato oggetto di annullamento (in via di autotutela o *ope judicis*), ma lamentava la lesione del suo

affidamento nella legittimità dell'atto annullato e chiedeva il risarcimento dei danni subiti per aver orientato le proprie scelte negoziali o imprenditoriali confidando, fino all'annullamento di tale atto, nella relativa legittimità.

Nella giurisprudenza successiva alle suddette tre sentenze si è evidenziata la coesistenza di linee di interpretative non perfettamente collimanti sulla giurisdizione, nelle materie di giurisdizione amministrativa esclusiva ed in riferimento alle fattispecie in cui difetti il presupposto della sussistenza di un "provvedimento ampliativo" della sfera giuridica del privato (da ultimo, S.U. n. 13194 del 2018).

Tali problematiche interpretative hanno indotto queste Sezioni Unite a richiedere, con ordinanza interlocutoria n. 22432 del 2018, un approfondimento teorico all'Ufficio del Massimario.

Tuttavia, i principi espressi nelle tre sentenze del 2011, in riferimento alla tipologia di fattispecie considerata dalla prima delle tre citate sentenze (Cass. n. 6594 del 2011) ovvero alla ipotesi del risarcimento danni da lesione dell'affidamento ingenerato da un provvedimento favorevole dell'amministrazione successivamente annullato in via di autotutela, non sono mai stati messi in discussione, e hanno trovato conferma nella giurisprudenza successiva della Corte in una linea di continuità ininterrotta che arriva all'attualità ( Cass. n. 17856 del 2015, 12799 del 2017, 15640 del 2017, 19171 del 2017, 1654 del 2018).

In tali pronunce ricorre l'affermazione – che va in questa sede ulteriormente confermata - che la controversia relativa ai danni subiti dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica, della legittimità del cui annullamento non si discute, rientri nella giurisdizione del giudice ordinario perché ha ad oggetto non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo, rappresentata dalla conservazione dell'integrità del

patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato.

Tali affermazioni si attagliano perfettamente alla fattispecie in esame, in cui l'intervento edilizio del privato, volto alla realizzazione di alloggi da destinare all'edilizia residenziale pubblica, è stato eseguito sulla base di una concessione, attributiva del diritto di superficie, e poi regolato, quanto alla destinazione degli alloggi, alle categorie dei conduttori, e alla misura dei canoni di locazione esigibili, sulla base di una convenzione con il Comune di Roma poi revocata in sede di autotutela con provvedimento di Roma Capitale, della cui legittimità in questa sede non si discute.

Va pertanto affermata la giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale le parti vanno rimesse, anche per la regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

**P.Q.M.**

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario; rimette le parti innanzi al Tribunale di Roma, che provvederà altresì alla regolazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 15 gennaio 2019

**Il Presidente**