

# GIURISDIZIONE E COMPETENZA GIURISDIZIONALE

**in materia di  
governo del territorio**

raccolta di giurisprudenza  
2009-2012

isbn 978-88-97916-75-8

professionisti

pubblica amministrazione

# **GIURISDIZIONE E COMPETENZA GIURISDIZIONALE**

**in materia di  
governo del territorio**

raccolta di giurisprudenza 2009-2012

ISBN: 978-88-97916-75-8

professionisti

pubblica amministrazione



fax: 049 9710328 e-mail: [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it)

---

La presente opera è una raccolta, organizzata in una tassonomia tematica, di massime giurisprudenziali (denominate 'sintesi') in materia di giurisdizione e competenza giurisdizionale nell'ambito del governo del territorio (urbanistica ed edilizia, espropriazione per pubblica utilità, demanio e patrimonio pubblico), elaborate dalla redazione delle riviste giuridiche [Esproprioonline.it](http://Esproprioonline.it), [Urbium.it](http://Urbium.it), [Patrimoniopubblico.it](http://Patrimoniopubblico.it), tratte da pronunce recensite dalla medesima rivista appartenenti agli anni 2009, 2010, 2011 e 2012. Alle massime seguono gli estratti pertinenti delle pronunce a cui si riferiscono.

Disclaimer: pur compiendo ogni ragionevole sforzo per assicurare che le massime siano elaborate con la cura necessaria, si avverte che errori, inesattezze, ambiguità od omissioni sono sempre possibili. Con riguardo a ciò, l'editore e il curatore si esimono da ogni responsabilità, invitando l'utente a verificare in ogni caso la massima di interesse con il contenuto della relativa sentenza.

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. Le massime/sintesi, quando costituiscono una rielaborazione delle pronunce da cui sono tratte, sono opera protetta dal diritto di autore e possono essere utilizzate solo citando la fonte e per fini non commerciali. La classificazione delle massime costituisce parimenti opera protetta dal diritto di autore, di cui nessun uso è consentito. Sono consentite esclusivamente citazioni a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dalla menzione della fonte. È vietata la riproduzione anche parziale e con qualsiasi mezzo senza l'autorizzazione scritta dell'editore. È consentita la stampa ad esclusivo uso personale dell'utilizzatore, e comunque mai a scopo commerciale.

**Il presente prodotto può essere utilizzato esclusivamente dalla persona fisica acquirente e dai suoi stretti collaboratori professionali, o da un singolo destinatario in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica. Ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque, totale o parziale, è vietata senza il consenso scritto dell'editore.**

Edizione: luglio 2013 - collana: OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA, a cura di Paolo Loro, direttore del network giuridico e professionale [www.territorio.it](http://www.territorio.it), direttore scientifico della rivista giuridica telematica [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it) e direttore responsabile delle riviste telematiche [www.urbium.it](http://www.urbium.it) e [www.patrimoniopubblico.it](http://www.patrimoniopubblico.it) - materia: governo del territorio (urbanistica ed edilizia, espropriazione per pubblica utilità, beni pubblici) - tipologia: repertori - formato: digitale, pdf - dimensione: A4 - ISBN: 978-88-97916-74-1 - codice: JRE52 - nic: 128 - prezzo: € 60,00 - Editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova - sede operativa via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco (PD) [info@exeo.it](mailto:info@exeo.it). Luogo di elaborazione: sede operativa.

---



professionisti

pubblica amministrazione

[www.territorio.it](http://www.territorio.it) [www.esproprioonline.it](http://www.esproprioonline.it) [www.urbium.it](http://www.urbium.it) [www.patrimoniopubblico.it](http://www.patrimoniopubblico.it) [www.exeo.it](http://www.exeo.it)

## SOMMARIO

[n°294](#) GIUDIZIO --> GIURISDIZIONE E COMPETENZA

[n°295](#) ACCERTAMENTO INCIDENTALI DI DIRITTI SOGGETTIVI

[n°296](#) ACCESSO

[n°297](#) ACCORDI E CLAUSOLE RINUNZIATIVE

[n°298](#) ACCORDI PRIVATISTICI

[n°299](#) ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO

[n°300](#) ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO --> ACCORDI SOSTITUTIVI DI CONCESSIONE DEMANIALE

[n°301](#) ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO --> CONVENZIONE URBANISTICA

[n°302](#) ACCORDI TRA ENTI

[n°303](#) ACCORDI TRANSATTIVI

[n°304](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001

[n°305](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001 --> INDENNIZZO/RISARCIMENTO

[n°306](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001

[n°307](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> DANNO

[n°308](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> TERZO COMMA --> DOMANDA DEL PROPRIETARIO

[n°309](#) ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 43 DPR 327/2001 --> TERZO COMMA --> DOMANDA DELLA PA

[n°310](#) ALIENAZIONE DI BENI PUBBLICI

[n°311](#) ALIENAZIONE DI BENI PUBBLICI --> PRELAZIONE

[n°312](#) ALLUVIONE

[n°313](#) ANTICHE REGOLE

[n°314](#) ARBITRATO

[n°315](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A.

[n°316](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> ABUSI EDILIZI

[n°317](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> ABUSI EDILIZI --> OBLAZIONE, RIMBORSO

[n°318](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> ABUSI EDILIZI --> SU BENI DEMANIALI

[n°319](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> DISTANZE TRA COSTRUZIONI

[n°320](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> INERZIA DELLA PA

[n°321](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> ONERI DI URBANIZZAZIONE

[n°322](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> SERVITÙ

[n°323](#) ART. 133 LETT. F) C.P.A. --> URBANISTICA CONTRATTATA

[n°324](#) ART. 133 LETT. G) C.P.A.

[n°325](#) ART. 35 D.LGS. 80/1998

[n°326](#) ART. 5 C.P.C.

[n°327](#) ART. 5 C.P.C. --> DECLARATORIA DI INCOSTITUZIONALITÀ

[n°328](#) ART. 5 C.P.C. --> MOMENTO DELLA DOMANDA

[n°329](#) ART. 53 DPR 327/2001

[n°330](#) ART. 53 DPR 327/2001 --> APPLICABILE AI GIUDIZI PROMOSSI DOPO IL 30 GIUGNO 2003

[n°331](#) ART. 53 DPR 327/2001 --> COMPORTAMENTI, NOZIONE

[n°332](#) ART. 53 DPR 327/2001 --> COSTITUZIONALITÀ

[n°333](#) ART. 53 DPR 327/2001 --> COSTITUZIONALITÀ --> ILLEGITTIMO

[n°334](#) ART. 53 DPR 327/2001 --> NON APPLICABILE AI PROGETTI ANTE TU

[n°335](#) ATTI NULLI

[n°336](#) ATTI PARITETICI

[n°337](#) ATTI VINCOLATI

[n°338](#) ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA

[n°339](#) ATTO DI CESSIONE VOLONTARIA --> CONTRATTO PRELIMINARE

[n°340](#) AUTORIZZAZIONE AL PASSO CARRAIO

[n°341](#) AUTOTUTELA

[n°342](#) AZIONI DI NUNCIAZIONE

[n°343](#) AZIONI POSSESSORIE/DI RIVENDICAZIONE

[n°344](#) AZIONI POSSESSORIE/DI RIVENDICAZIONE --> GIUDICE AMMINISTRATIVO

[n°345](#) AZIONI POSSESSORIE/DI RIVENDICAZIONE --> GIUDICE ORDINARIO

[n°346](#) BENI CONFISCATI

[n°347](#) BENI PATRIMONIALI

[n°348](#) BENI PATRIMONIALI --> BENI OSPEDALIERI E SANITARI

[n°349](#) BENI PATRIMONIALI --> CONTROVERSIE TRA ENTI SULLA TITOLARITÀ

[n°350](#) CARENZA DI POTERE

[n°351](#) CERTIFICAZIONE URBANISTICA

[n°352](#) CLASSAMENTO CATASTALE

[n°353](#) COMPETENZA PER VALORE

[n°354](#) COMPETENZE DEI PROFESSIONISTI

[n°355](#) CONCESSIONE AMMINISTRATIVA

[n°356](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI

[n°357](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONCESSIONE CIMITERIALE

[n°358](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONCESSIONE DI DERIVAZIONE DI ACQUE

[n°359](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONTROVERSIE CONCESSIONARIO-TERZI

[n°360](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONTROVERSIE PATRIMONIALI

[n°361](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONVENZIONE --> CLAUSOLA RISOLUTIVA  
ESPRESSA

[n°362](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> CONVENZIONE --> INADEMPIMENTO

[n°363](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> OCCUPAZIONE ALLOGGI DI SERVIZIO

[n°364](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> OCCUPAZIONE ALLOGGI DI SERVIZIO --> GIUDICE  
AMMINISTRATIVO

[n°365](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> OCCUPAZIONE ALLOGGI DI SERVIZIO --> GIUDICE  
ORDINARIO

[n°366](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> PROCEDURA DI GARA

[n°367](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> PROCEDURA DI GARA --> SORTE DEL CONTRATTO

[n°368](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> RECUPERO DEL BENE ALLA SCADENZA

[n°369](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> REVOCA

[n°370](#) CONCESSIONE DI BENI PUBBLICI --> SUBCONCESSIONE

[n°371](#) CONDOMINIALI DEGLI EDIFICI

[n°372](#) CONFLITTO

[n°373](#) CONTRATTI CON LA P.A.

[n°374](#) CONTRIBUTO DI RICOSTRUZIONE POST-SISMA

[n°375](#) CONTRIBUTO PER L'ATTIVITÀ ESTRATTIVA

[n°376](#) CONVENZIONE DI LOTTIZZAZIONE

[n°377](#) CONVENZIONI URBANISTICHE

[n°378](#) COOPERATIVE EDILIZIE

[n°379](#) CORTE DEI CONTI

[n°380](#) COSAP E TOSAP

[n°381](#) D.I.A.

[n°382](#) DANNO AMBIENTALE

[n°383](#) DANNO DA ANNULLAMENTO DEL TITOLO EDILIZIO ILLEGITTIMO

[n°384](#) DANNO DA ANNULLAMENTO DEL VINCOLO

[n°385](#) DANNO DA BENI PUBBLICI IN CUSTODIA

[n°386](#) DANNO DA INTECLUSIONE

[n°387](#) DANNO DA REALIZZAZIONE DELL'OPERA

[n°388](#) DANNO DA REALIZZAZIONE DELL'OPERA --> DANNO DA CANTIERE

[n°389](#) DANNO DA RITARDO

[n°390](#) DANNO DA RITARDO --> NELLA RIPIANIFICAZIONE URBANISTICA

[n°391](#) DECRETO DI ESPROPRIO

[n°392](#) DECRETO DI ESPROPRIO --> NULLITÀ

[n°393](#) DECRETO DI ESPROPRIO --> TARDIVO

[n°394](#) DEMANIALITÀ DEL BENE

[n°395](#) DEMANIALITÀ DEL BENE --> CONFINE DEMANIO MARITTIMO PROPRIETÀ PRIVATE

[n°396](#) DEMANIALITÀ DEL BENE --> INSERIMENTO ELENCO ART. 58 D.L. 112/2008

[n°397](#) DIFETTO DI COMPETENZA --> PROCESSO CIVILE --> RIASSUNZIONE

[n°398](#) DIFETTO DI GIURISDIZIONE

[n°399](#) DIFETTO DI GIURISDIZIONE --> DIFETTO ASSOLUTO

[n°400](#) DIFETTO DI GIURISDIZIONE --> ECCEZIONE

[n°401](#) DIFETTO DI GIURISDIZIONE --> RILEVABILITÀ D'UFFICIO

[n°402](#) DISMISSIONI E CARTOLARIZZAZIONI

[n°403](#) DISMISSIONI E CARTOLARIZZAZIONI --> OPZIONE

[n°404](#) DISMISSIONI E CARTOLARIZZAZIONI --> PRELAZIONE DEI PRIVATI

[n°405](#) DISTANZE TRA COSTRUZIONI



[n°406](#) EDILIZIA RESIDENZIALE AGEVOLATA

[n°407](#) EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

[n°408](#) EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA --> ESCLUSIONE

[n°409](#) EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI

[n°410](#) EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI -->  
QUANTIFICAZIONE

[n°411](#) FIRMA DEL PROGETTO

[n°412](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE

[n°413](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> COGNIZIONE SULL'ATTO  
AMMINISTRATIVO

[n°414](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> COGNIZIONE SULL'ATTO  
AMMINISTRATIVO --> DISAPPLICAZIONE ATTI ILLEGITTIMI

[n°415](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> ESERCIZIO DEL POTERE

[n°416](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> MERITO RISERVATO ALLA PA

[n°417](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> PARTECIPAZIONE DELLA PA AL GIUDIZIO

[n°418](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> RUOLO DELL'ART. 23-BIS L. TAR

[n°419](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> SOGGETTI PRIVATI

[n°420](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> TUTELA RISARCITORIA E DEMOLITORIA

[n°421](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> TUTELA RISARCITORIA E DEMOLITORIA --  
> DOMANDA RISARCITORIA SEPARATA E SUCCESSIVA

[n°422](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> TUTELA RISARCITORIA E DEMOLITORIA --  
> OMESSO/RITARDATO ESERCIZIO DEL POTERE

[n°423](#) GIUDICE AMMINISTRATIVO, IN GENERALE --> TUTELA RISARCITORIA E DEMOLITORIA --  
> RIFIUTO DELLA TUTELA RISARCITORIA AUTONOMA

[n°424](#) GIUDICE ORDINARIO, IN GENERALE

[n°425](#) GIUDICE ORDINARIO, IN GENERALE --> COGNIZIONE SULL'ATTO AMMINISTRATIVO

[n°426](#) GIUDICE ORDINARIO, IN GENERALE --> COGNIZIONE SULL'ATTO AMMINISTRATIVO --> DISAPPLICAZIONE ATTI ILLEGITTIMI

[n°427](#) GIUDICE ORDINARIO, IN GENERALE --> RISARCIMENTO DEL DANNO

[n°428](#) GIUDICE TRIBUTARIO

[n°429](#) GIURISDIZIONE, INDIVIDUAZIONE

[n°430](#) GIURISDIZIONE, INDIVIDUAZIONE --> DOMANDA ED ECCEZIONI

[n°431](#) GIURISDIZIONE, INDIVIDUAZIONE --> PETITUM SOSTANZIALE

[n°432](#) IMMISSIONE IN POSSESSO

[n°433](#) IMPIANTI ELETTRICI

[n°434](#) IMPIANTI PUBBLICITARI

[n°435](#) IMPUGNAZIONE DI PROVVEDIMENTI

[n°436](#) INCOMPETENZA, ECCEZIONE

[n°437](#) INDENNITÀ

[n°438](#) INDENNITÀ --> ART. 22 BIS DPR 327/2001

[n°439](#) INDENNITÀ --> ART. 40 LEGGE 2359/1865

[n°440](#) INDENNITÀ --> ART. 44 DPR 327/2001

[n°441](#) INDENNITÀ --> ART. 46 L. 2359/1865

[n°442](#) INDENNITÀ --> ART. 99 D.LGS. 42/2004

[n°443](#) INDENNITÀ --> COLLEGIO DEI TECNICI ART. 21 DPR 327/2001

[n°444](#) INDENNITÀ --> CONGUAGLIO

[n°445](#) INDENNITÀ --> CONTESTAZIONE SOSTANZIALE

[n°446](#) INDENNITÀ --> CORTE D'APPELLO, COMPETENZA SPECIALE

[n°447](#) INDENNITÀ --> CORTE D'APPELLO, COMPETENZA SPECIALE --> CONDIZIONI

[n°448](#) INDENNITÀ --> CORTE D'APPELLO, COMPETENZA SPECIALE --> IN SEDE DI GRAVAME

[n°449](#) INDENNITÀ --> ESPROPRIO PARZIALE

[n°450](#) INDENNITÀ --> GIUNTA SPECIALE PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

[n°451](#) INDENNITÀ --> INDENNITÀ DEL FITTAVOLO

[n°452](#) INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE

[n°453](#) INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> CONNESSIONE CON DOMANDA RISARCITORIA

[n°454](#) INDENNITÀ --> INDENNITÀ DI OCCUPAZIONE --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA PRECEDENTE ALL'ILLEGITTIMA

[n°455](#) INDENNITÀ --> INDENNIZZO DA REITERAZIONE DEI VINCOLI

[n°456](#) INDENNITÀ --> INDENNIZZO DA REITERAZIONE DEI VINCOLI --> PRESUPPOSTO PROCESSUALE

[n°457](#) INDENNITÀ --> MAGGIORAZIONI

[n°458](#) INDENNITÀ --> PROCEDIMENTO DI DETERMINAZIONE

[n°459](#) INDENNITÀ --> QUANTIFICAZIONE

[n°460](#) INDENNITÀ --> RIVALSA

[n°461](#) INDENNITÀ --> SOPRASSUOLI

[n°462](#) INDENNITÀ --> SVINCOLO

[n°463](#) LEGA NAVALE ITALIANA

[n°464](#) LOCAZIONE

[n°465](#) MATERIE E BLOCCHI DI MATERIE --> MATERIA URBANISTICA

[n°466](#) OCCUPAZIONE ABUSIVA

[n°467](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA

[n°468](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> AGO O GA ?

[n°469](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ANNULLAMENTO DECRETO DI ESPROPRIO

[n°470](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ANNULLAMENTO DECRETO DI OCCUPAZIONE

- [n°471](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> AREA NON PREVISTA NEL DECRETO DI ESPROPRIO
- [n°472](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> AREA NON PREVISTA NEL DECRETO DI OCCUPAZIONE
- [n°473](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> AREA NON PREVISTA NEL PIANO DI ESPROPRIO
- [n°474](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ASSENZA CONTRATTO COMPRAVENDITA
- [n°475](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ASSERVIMENTI
- [n°476](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> COMPORTAMENTO MATERIALE, NOZIONE
- [n°477](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DANNO ALLA PROPRIETÀ RESIDUA
- [n°478](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DECRETO DI ESPROPRIO TARDIVO
- [n°479](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DICHIARAZIONE DI PU
- [n°480](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DICHIARAZIONE DI PU --> ANNULLAMENTO GIUDIZIALE
- [n°481](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DICHIARAZIONE DI PU --> ASSENZA
- [n°482](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DICHIARAZIONE DI PU --> OMESSA INDICAZIONE DEI TERMINI
- [n°483](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> DICHIARAZIONE DI PU --> PERDITA DI EFFICACIA
- [n°484](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> ESERCIZIO/CARENZA DI POTERE
- [n°485](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> CON
- [n°486](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> DURANTE IL PERIODO DI OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA
- [n°487](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> IN VIGENZA DELLA DICHIARAZIONE DI PU
- [n°488](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> IRREVERSIBILE TRASFORMAZIONE --> MOMENTO --> IRRIVELANZA
- [n°489](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> MATERIALE APPRENSIONE OLTRE IL TRIMESTRE
- [n°490](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA
- [n°491](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> IRRILEVANZA DELLA DISTINZIONE

[n°492](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA

[n°493](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> COME COMPORTAMENTO MATERIALE

[n°494](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> CONTROVERSIE INIZIATE ANTE 1 LUGLIO 1998

[n°495](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> CONTROVERSIE INIZIATE DAL 1 LUGLIO 1998 AL 10 AGOSTO 2000

[n°496](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> CONTROVERSIE INIZIATE DAL 10 AGOSTO 2000

[n°497](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> DANNO ALLA PROPRIETÀ RESIDUA

[n°498](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> PUBBLICA UTILITÀ INTERVENUTA DAL 1 LUGLIO 2003

[n°499](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA O ACQUISITIVA --> TRIBUNALE

[n°500](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE APPROPRIATIVA ED USURPATIVA --> OCCUPAZIONE USURPATIVA O SINE TITULO

[n°501](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OCCUPAZIONE LEGITTIMA DIVENUTA ILLEGITTIMA

[n°502](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OMESSA CONCLUSIONE DELLA PROCEDURA

[n°503](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> OPERA DIVERSA

[n°504](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> RESTITUZIONE

[n°505](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> RICONDUCIBILITÀ ALLA PROCEDURA

[n°506](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> RICONDUCIBILITÀ ALLA PROCEDURA --> ACCERTAMENTO PROPRIETÀ

[n°507](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SCADENZA DEI TERMINI

[n°508](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SCADENZA DEI TERMINI --> SUCCESSIVA ALLA SCADENZA DELLA PU

[n°509](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> SUSSISTENZA VINCOLO ESPROPRIATIVO

[n°510](#) OCCUPAZIONE ILLEGITTIMA --> TITOLO EFFICACE

[n°511](#) OCCUPAZIONE TEMPORANEA NON PREORDINATA ALL'ESPROPRIO

[n°512](#) ORDINANZA DI SGOMBERO

[n°513](#) ORDINANZA DI SGOMBERO --> CONTESTAZIONE DELLA CONTESTUALE TOSAP

[n°514](#) ORDINANZA DI SGOMBERO --> CONTESTAZIONE DELLA DEMANIALITÀ

[n°515](#) ORDINANZE CONTINGIBILI ED URGENTI

[n°516](#) OTTEMPERANZA

[n°517](#) PERPETUATIO IURISDICTIONIS

[n°518](#) PIANI INSEDIAMENTI PRODUTTIVI --> RECUPERO ONERI ASSEGNATARI

[n°519](#) PRELAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI

[n°520](#) REGOLAMENTO

[n°521](#) REQUISIZIONE --> SCADENZA DEI TERMINI

[n°522](#) RETROCESSIONE

[n°523](#) RETROCESSIONE --> DIRITTO DI PRELAZIONE

[n°524](#) RIACQUISTO ART. 63 LEGGE 448/1998

[n°525](#) RIFIUTI

[n°526](#) RIVALSA

[n°527](#) RIVALSA --> ART. 16 BIS L. 11/2005

[n°528](#) RIVALSA --> RITENUTE

[n°529](#) SANZIONI

[n°530](#) SANZIONI --> ART. 22 BIS L. 689/1981

[n°531](#) SANZIONI --> CAVE E MINIERE

[n°532](#) SANZIONI --> IMPIANTI PUBBLICITARI

[n°533](#) SANZIONI --> OCCUPAZIONE DI SUOLO PUBBLICO

[n°534](#) SDEMANIALIZZAZIONE

[n°535](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

[n°536](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> ALLACCIAMENTO

[n°537](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> AUTORITÀ D'AMBITO

[n°538](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> CONTROVERSIE PATRIMONIALI

[n°539](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> DECADENZA CONVENZIONE

[n°540](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> ORDINANZE DI NON POTABILITÀ

[n°541](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> PROCEDURA DI AFFIDAMENTO

[n°542](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> RICONSEGNA BENI

[n°543](#) SERVIZIO IDRICO INTEGRATO --> TARIFFE

[n°544](#) SEZIONI DISTACCATE

[n°545](#) SEZIONI SPECIALIZZATE AGRARIE

[n°546](#) SFRATTO

[n°547](#) SILENZIO

[n°548](#) STRADE

[n°549](#) STRADE --> CLASSIFICAZIONE DI STRADE

[n°550](#) STRADE --> CORRISPETTIVI DI AREE DI SERVIZIO

[n°551](#) STRADE --> DISSUASORI DI SOSTA

[n°552](#) STRADE --> SERVITÙ DI USO PUBBLICO

[n°553](#) TELECOMUNICAZIONI

[n°554](#) TIA

[n°555](#) TRAP

[n°556](#) TRASFERIMENTO DEL BENE ESPROPRIATO

[n°557](#) TRASFERIMENTO DI BENI TRA ENTI PUBBLICI

[n°558](#) TSAP

[n°559](#) TSAP --> AUTOTUTELA DEMANIALE

[n°560](#) TSAP --> CHIUSURA POZZI

[n°561](#) TSAP --> CONCESSIONE DEMANIO IDRICO

[n°562](#) TSAP --> DETERMINAZIONE CANONE

[n°563](#) TSAP --> DIRETTA INCIDENZA REGIME ACQUE

[n°564](#) TSAP --> DIRITTI DI PESCA

[n°565](#) TSAP --> DISMISSIONE BENI DEMANIO IDRICO

[n°566](#) TSAP --> DOMANDE RISARCITORIE

[n°567](#) TSAP --> FASCIA DI RISPETTO IDRICA

[n°568](#) TSAP --> INQUINAMENTO ACQUE

[n°569](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> ACCERTAMENTO PROPRIETÀ

[n°570](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> CANONI DEMANIALI

[n°571](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> CAVE E ACQUE TERMALI

[n°572](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> IN GENERALE

[n°573](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> INTERFERENZA CON CORPI IDRICI

[n°574](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> LAGHI (DEMANIO MARITTIMO)

[n°575](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> OPERE IDRAULICHE, AFFIDAMENTO

[n°576](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> ORDINE SOSPENSIONE LAVORI

[n°577](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> PIANO TUTELA ACQUE



[n°578](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> RETE FOGNARIA

[n°579](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> RIMOZIONE RIFIUTI

[n°580](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

[n°581](#) TSAP --> IPOTESI ESCLUSE --> STRADE VICINALI

[n°582](#) TSAP --> OPERE IDRAULICHE

[n°583](#) TSAP --> OPERE IDRAULICHE --> ESPROPRIAZIONE E OCCUPAZIONE

[n°584](#) TSAP --> OPERE IDRAULICHE --> TITOLO EDILIZIO

[n°585](#) TSAP --> ORDINANZE CONTINGIBILI E URGENTI

[n°586](#) TSAP --> SCARICHI

[n°587](#) TSAP --> SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

[n°588](#) TSAP --> SILENZIO RIFIUTO

[n°589](#) TSAP --> TITOLO EDILIZIO

[n°590](#) TSAP --> V.I.A.

[n°591](#) USI CIVICI

[n°592](#) USUCAPIONE

[n°593](#) VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE

[n°594](#) ZTL

## n°294 GIUDIZIO --&gt; GIURISDIZIONE E COMPETENZA

TAR LAZIO, SEZIONE LATINA n.880 del 23/11/2012 - Relatore: Maria Grazia Vivarelli -  
Presidente: Francesco Corsaro

Sintesi:

**La scelta del legislatore di attribuire ad una giurisdizione intere materie comporta che il criterio di scelta della giurisdizione, in deroga a quello generale inerente alla posizione soggettiva (diritto soggettivo/interesse legittimo), si fonda soltanto sulla materia, la quale per ragioni di unitarietà viene complessivamente rimessa alla giurisdizione appunto esclusiva del G.A., a prescindere dalle posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo in rilievo.**

Estratto: «In via preliminare, occorre esaminare la questione di giurisdizione sottoposta a questo Tribunale dalle parti. Eccepisce il comune di S. il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul presupposto che trattasi di questione vertente esclusivamente su diritti soggettivi patrimoniali e inerente la fase esecutiva del contratto, rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario. Ritiene il Collegio che la questione in esame rientri, invece, nella propria giurisdizione esclusiva sulla base delle seguenti argomentazioni. Oggetto del ricorso in esame è la delibera n.42 del 26 settembre 2011 di decadenza della convenzione di concessione del servizio idrico integrato del territorio comunale e/o risoluzione per grave inadempimento della concessionaria (oltre ad atti connessi) della cui legittimità in questa sede si discute. Trattasi dell'esercizio di un potere unilaterale e autoritativo di risoluzione del rapporto riconosciuto alla pubblica amministrazione fin dalla L. 2248/1865 che, all'art. 340 stabiliva che "L'Amministrazione è in diritto di rescindere il contratto, quando l'appaltatore si renda colpevole di frode o di grave negligenza, e contravvenga agli obblighi e alle condizioni stipulate". L'art. 5 L. 1034/1971, del resto, stabiliva che "Sono devoluti alla competenza dei tribunali amministrativi regionali i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici...Resta salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi". Questa disposizione è stata poi trasfusa nell'art. 133 comma 1 lett. c) del c.p.a. secondo cui , rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "c) le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi...". Tradizionalmente, peraltro, restano oltre il limite esterno della giurisdizione amministrativa soltanto le questioni puramente patrimoniali di diritto soggettivo che rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. Nel limite interno sono collocate tutte le questioni che riguardano la regolazione e la gestione del rapporto concessorio le quali, implicando l'esercizio di potestà autoritative e di facoltà privatistiche intimamente connesse, non consentono una chiara distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi e per questo sono rimesse in modo unitario alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Cass. Sez. Unite Ord., 17-07-2008, n. 19598). La scelta del legislatore di attribuire ad una giurisdizione intere materie, come avviene nello specifico per la materia delle concessioni di servizi affidata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, comporta che il criterio di scelta della giurisdizione, in deroga a quello generale inerente alla posizione soggettiva (diritto soggettivo/interesse legittimo), si fonda soltanto sulla materia, la quale per ragioni di unitarietà viene complessivamente rimessa alla giurisdizione appunto esclusiva del G.A., a

prescindere dalle posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo in rilievo (Cfr. Cass. SSUU 8511/2009). Anche il Consiglio Stato sez. V, 30 settembre 2010, n. 7214 ha stabilito che "Ai sensi dell'art. 33, d.lg. 31 marzo 1998 n. 80, nel testo, modificato dall'art. 7, l. 21 luglio 2000 n. 205 e risultante dalla dichiarazione d'illegittimità costituzionale pronunciata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 204 del 2004, i giudizi aventi ad oggetto le vicende di un rapporto di concessione di pubblico servizio, compresa la decadenza, non estesi a indennità, canoni ed altri corrispettivi, rientrano nella giurisdizione del g.a". Naturalmente la valutazione che il giudice amministrativo è principalmente chiamato ad effettuare consiste - non trattandosi di materia rimessa alla giurisdizione di merito- nella verifica della legittimità, alla luce delle censure sollevate, del provvedimento di decadenza adottato secondo i parametri dei vizi propri degli atti amministrativi. La valutazione in termini civilistici dell'eventuale rilevanza, ai fini della risoluzione del contratto, dell'inadempimento che ha determinato il provvedimento di decadenza viene comunque in evidenza sempreché ciò si traduca nella violazione dei principi di diritto che attengono all'esercizio della discrezionalità amministrativa. Così chiarito il campo processuale entro cui verrà svolta la disamina delle censure sollevate, può procedersi all'esame delle stesse.»

TAR PUGLIA, SEZIONE II BARI n.1846 del 26/10/2012 - Relatore: Antonio Pasca - Presidente: Sabato Guadagno

Sintesi:

**Ai fini del riparto di giurisdizione, l'inquadramento della domanda deve essere effettuato esclusivamente sulla base della combinata lettura del petitum e della causa petendi.**

Estratto: «Rileva il Collegio che la cognizione del ricorso in esame rientra nell'ambito della giurisdizione del Giudice Ordinario. Non può infatti condividersi l'assunto di parte ricorrente secondo cui la questione rientrerebbe nell'ambito della giurisdizione del Giudice Amministrativo adito, non contestandosi la quantificazione del canone demaniale in sé considerata, bensì censurandosi la legittimità dell'esercizio del potere dell'Amministrazione del canone demaniale. Deve infatti evidenziarsi che già l'art. 5 comma 2 l. 1034/1971 in combinato disposto con l'art. 33 del D.Lgs. 80/1998, nel contesto di una giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, facevano comunque salva la giurisdizione dell'A.G.O. per tutte le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e che ai sensi dell'art. 133 del D.lgs. 104/2010 "sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ... le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi". Rileva il Collegio che la questione proposta con il ricorso in esame presenta contenuto meramente patrimoniale e che tale natura non viene incisa dalla circostanza che si assuma l'illegittimità della attività amministrativa volta alla determinazione del canone demaniale, atteso che l'inquadramento della domanda deve essere effettuato esclusivamente sulla base della combinata lettura del petitum e della causa petendi.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.2932 del 27/02/2012 - Relatore: Luigi Piccialli - Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi:

**L'esame della sussistenza della giurisdizione esclusiva del G.A. su una determinata controversia è preliminare ed esime da quello relativo alla natura di diritti soggettivi o interessi legittimi delle situazioni soggettive implicate.**

Estratto: «p. 2. Il ricorso è infondato. La ricorrente nelle, pur diffuse, argomentazioni esposte, si sofferma esclusivamente sugli aspetti contenutistici della convenzione, che tuttavia costituisce soltanto uno, e non il principale, di quelli impugnati dal Comune di Este, il quale ha anzitutto censurato, come in narrativa esposte, deliberazioni assunte dal consiglio comunale dell'omologo ente territoriale e dal comitato esecutivo del parco, sulla base delle quali l'uno e l'altro hanno poi stipulato la convenzione de qua. Risulta pertanto evidente come gli assunti motivi di illegittimità di quest'ultima derivino, secondo la prospettazione del suddetto comune, ricorrente davanti al T.A.R., da quelli inficianti gli atti presupposti, costituenti tipici provvedimenti amministrativi di natura deliberativa, adottati nell'esercizio di poteri istituzionali da parte dei due enti deliberanti; esercizio che è stato essenzialmente censurato sia per contrasto con le norme della legge regionale regolante il suddetto parco, sia, e soprattutto, per l'assunta illegittima gestione, in via esclusiva e con pretermissione di un comune parimente interessato alla corretta gestione del territorio rientrante del parco, dei relativi poteri e delle implicate situazioni soggettive di pubblico interesse, così prospettando (se a ragione o meno non è dato a questa Corte stabilire), vizi altrettanto tipici dei suddetti atti amministrativi, sia per violazione di legge, sia per eccesso di potere, o comunque, per incompetenza. p. 3. D'altra parte, neppure colgono nel segno le argomentazioni, correlate ai profili contenutistici della sola convenzione ed all'assunta natura paritaria del negozio, così come il richiamo alla distinzione tra "accordi di programma" e mere "convenzioni", che dovrebbero portare all'esclusione della cognizione del G.A. e farla rientrare in quella, costituente la regola in tema di diritti soggettivi, del G.O., non tenendo conto di un duplice ordine di ragioni normative, ciascuna di per sé conducente a ricondurre detta controversia, sia pur nella parte limitata all'esame dell'atto suddetto, nell'ambito di quella esclusiva del G.A. (l'esame della cui sussistenza è preliminare ed esime da quello relativo alla natura di diritti o interessi legittimi delle situazioni soggettive implicate: v. S.U. nn. 935/07, 2029/08), vale dire: a) del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, mod. dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, tenuto conto che la convenzione (avente ad oggetto la riconversione di strutture industriali e l'eventuale "rilocalizzazione" delle stesse) attiene, con ogni evidenza, al governo del territorio, secondo la valenza tendenzialmente omnicomprensiva dell'espressione "materia urbanistica" che, come già ritenuto da queste S.U. (v., in particolare, nn. 15843/03, 15660/05), abbraccia la totalità degli aspetti dell'uso del territorio e non le sole questioni di carattere edilizio; b) della L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del G.A. tutte "controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo..." in relazione al comma 1, prevedente la facoltà della P.A. di "concludere ...nel perseguimento del pubblico interesse (nella specie: contemperamento delle esigenze della produzione con quelle di assetto del territorio e salvaguardia dell'ambiente, in vista della valutazione di impatto ambientale da parte della Provincia) accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale .." risultando al riguardo scarsamente conferente alla tesi esposta non addirittura contrario alla stessa, il richiamo al comma 1 bis, "prevede l'eventuale interpello dei soggetti controinteressati, senza tuttavia spiegare

alcuna efficacia limitativa della giurisdizione esclusiva prevista dall'ultimo comma. p. 4. Va conclusivamente dichiarata la giurisdizione del G.A., davanti al quale il processo già pende e dovrà proseguire nei termini di legge.»

#### n°295 ACCERTAMENTO INCIDENTALE DI DIRITTI SOGGETTIVI

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA n.14873 del 05/09/2012 - Relatore:  
Domenico Chindemi - Presidente: Antonio Merone

Sintesi:

**Il giudice munito della giurisdizione sulla domanda ha il potere-dovere di definire le questioni che integrino antecedente logico della decisione a lui richiesta, fino a quando le stesse rimangano su un piano deliberativo e incidentale e non aprano, per previsione di legge o per libera iniziativa delle parti, una causa autonoma, di carattere pregiudiziale, sulla quale si debba statuire con pronuncia atta ad assumere autorità di giudicato.**

Estratto: «3) Con riferimento al quarto e quinto motivo di ricorso con cui il Comune contesta i presupposti su cui si fonda l'impugnazione dell'avviso di accertamento, con particolare riferimento all'appartenenza dell'area allo Stato, il Comune si è limitata a chiedere la dichiarazione della piena legittimità dell'atto impositivo, previo riconoscimento dell'appartenenza dell'area patrimonio comunale, richiedendo e, comunque, trattandosi di un accertamento meramente incidentale da parte del giudice tributario sull'appartenenza dell'aria al patrimonio comunale, senza alcuna efficacia di giudicato. Il giudice tributario può risolvere, in via incidentale, senza autorità di giudicato, ogni questione pregiudiziale alla pretesa fatta valere nell'ambito delle controversie rientranti nella propria giurisdizione con le sole eccezioni delle questioni in materia di falso o sullo stato o la capacità delle persone diversa dalla capacità di stare in giudizio. Il giudice munito della giurisdizione sulla domanda ha, quindi, il potere-dovere di definire le questioni che integrino antecedente logico della decisione a lui richiesta, fino a quando le stesse rimangano su un piano deliberativo e incidentale e non aprano, per previsione di legge o per libera iniziativa delle parti, una causa autonoma, di carattere pregiudiziale, sulla quale si debba statuire con pronuncia atta ad assumere autorità di giudicato (Sez. U, Ordinanza n. 2814 del 24/02/2012; Sez. U, Sentenza n. 6631 del 29/04/2003).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONE V TRIBUTARIA n.13470 del 27/07/2012 - Relatore:  
Domenico Chindemi - Presidente: Antonio Merone

Sintesi:

**Il giudice munito della giurisdizione sulla domanda ha il potere-dovere di definire le questioni che integrino antecedente logico della decisione a lui richiesta, fino a quando le stesse rimangano su un piano deliberativo e incidentale e non aprano, per previsione di legge o per libera iniziativa delle parti, una causa autonoma, di carattere pregiudiziale, sulla quale si debba statuire con pronuncia atta ad assumere autorità di giudicato.**

Sintesi:

**Il giudice tributario può risolvere, in via incidentale, la questione dell'appartenenza di un'area al patrimonio comunale, senza alcuna efficacia di giudicato.**

Estratto: «1) In relazione al primo motivo di ricorso con cui il Comune contesta i presupposti su cui si fonda l'impugnazione dell'avviso di accertamento, con particolare riferimento all'appartenenza dell'aria al Demanio marittimo, il Comune si è limitato a chiedere la dichiarazione della piena legittimità dell'atto impositivo, previo riconoscimento dell'appartenenza dell'area al patrimonio comunale, trattandosi di un accertamento meramente incidentale da parte del giudice tributario sull'appartenenza dell'aria al patrimonio comunale, senza alcuna efficacia di giudicato. Il giudice tributario può risolvere, in via incidentale, senza autorità di giudicato, ogni questione pregiudiziale alla pretesa fatta valere nell'ambito delle controversie rientranti nella propria giurisdizione con le sole eccezioni delle questioni in materia di falso o sullo stato o la capacità delle persone diversa dalla capacità di stare in giudizio (D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, comma 3). Il giudice munito della giurisdizione sulla domanda ha, quindi, il potere-dovere di definire le questioni che integrino antecedente logico della decisione a lui richiesta, fino a quando le stesse rimangano su un piano delibativo e incidentale e non aprano, per previsione di legge o per libera iniziativa delle parti, una causa autonoma, di carattere pregiudiziale, sulla quale si debba statuire con pronuncia atta ad assumere autorità di giudicato (Sez. U, Ordinanza n. 2814 del 24/02/2012; Sez. U, Sentenza n. 6631 del 29/04/2003).»

TAR PUGLIA, SEZIONE I BARI n.1283 del 27/06/2012 - Relatore: Paolo Amovilli - Presidente: Savio Picone

Sintesi:

**L'accertamento del diritto di proprietà civilistico sulle strade rientra nel potere di cognizione incidentale del giudice amministrativo ex art. 8 cod. proc. amm., in quanto strumentale all'accertamento della legittimità del provvedimento impositivo di opere di manutenzione.**

Estratto: «3.1. Come condivisibilmente affermato dalla difesa del Consorzio ASI, la controversia non ha ad oggetto neppure incidentalmente l'accertamento del diritto di proprietà civilistico sulle strade - rientrante comunque nel potere di cognizione incidentale del giudice amministrativo ex art. 8 cod. proc. amm., in quanto strumentale all'accertamento della legittimità del provvedimento impositivo di opere di manutenzione (Consiglio di Stato sez. V 28 dicembre 2006, n. 8058) - bensì l'accertamento della proprietà "per esigenze di carattere amministrativo, inteso come complesso di poteri pubblici e di obblighi, di polizia e manutenzione del manufatto stradale" (Consiglio di Stato sez. V 28 dicembre 2006, n. 8058).»

TAR ABRUZZO, SEZIONE PESCARA n.306 del 20/06/2012 - Relatore: Michele Eliantonio - Presidente: Umberto Zuballi

Sintesi:

**Nelle ipotesi in cui il terzo contesti la titolarità dello jus aedificandi in capo al soggetto che ha chiesto ed ottenuto il titolo edilizio, il G.A. non può stabilire con efficacia di giudicato se il richiedente sia o non sia proprietario, pena l'invasione dell'ambito di giurisdizione del G.O., dovendo egli limitarsi alla verifica della legittimità dell'accertamento amministrativo, che avrebbe dovuto essere svolto dalla P.A. in modo ragionevole e mediante adeguata istruttoria, senza che però ciò implichi, come è evidente, l'emanazione di una pronuncia potenzialmente definitiva in ordine ai profili proprietari.**

Sintesi:

**Il terzo non può chiedere al G.A. di affermare che egli, e non il richiedente, sia l'effettivo proprietario dell'area su cui si intende edificare, ma può solo impugnare il titolo rilasciato al controinteressato nelle ipotesi in cui la P.A. non abbia effettuato al riguardo gli accertamenti del caso; così come l'eventuale pronuncia di annullamento del G.A. non può stabilire che il terzo sia l'effettivo proprietario dell'area, dovendo limitarsi ad affermare che la P.A. non ha compiuto le debite verifiche in punto di legittimazione attiva del richiedente.**

Estratto: «3. - Con il provvedimento sopra indicato alla lettera B), il Dirigente comunale, nell'esaminare la richiesta del ricorrente di rilascio del permesso di costruire per il completamento dei predetti lavori di ristrutturazione, ha ritenuto che fosse necessario acquisire il nulla osta del condominio. Va, invero, sul punto ricordato che tali opere venivano ad incidere su delle parti condominiali dell'edificio, in quanto per creare un accesso dal pianerottolo condominiale ad alcuni locali di proprietà del ricorrente era prevista, tra l'altro, la realizzazione di alcuni gradini su tale pianerottolo e la creazione di un passaggio in un muro portante, di recente realizzato. Inoltre, il Comune era stata informato del fatto che sulla edificazione di detto muro era pendente un contenzioso dinanzi al giudice ordinario tra il ricorrente ed il condominio. Nei confronti di tale atto il ricorrente si è lamentato nella sostanza delle seguenti circostanze:- che non si era precisato l'oggetto del nulla osta, né si erano illustrate le ragioni di rilevanza di tale nulla osta. - che il Comune in sede di rilascio dei precedenti permessi di costruire non aveva mai chiesto alcun nulla osta del condominio;- che tale permesso non era necessario in quanto l'opera era strettamente pertinenziale alla unità immobiliare di sua proprietà. Anche tali censure, come già detto, non sono fondate. Va, invero, in merito ricordato che l'art. 11 del predetto T.U. delle disposizioni normative e regolamentari in materia edilizia, dispone che il permesso di costruire debba essere rilasciato "al proprietario dell'immobile o a chi abbia titolo per richiederlo"; l'ultimo comma di tale articolo dispone poi che "il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei diritti dei terzi". Ciò premesso, va ricordato che la giurisprudenza amministrativa, interpretando tali previsioni normative, ha avuto modo di chiarire che l'Amministrazione comunale, nel corso dell'istruttoria sul rilascio del titolo edilizio, deve necessariamente verificare che il richiedente abbia titolo per intervenire sull'immobile interessato dall'intervento, anche se deve nel contempo escludersi un obbligo del Comune di effettuare al riguardo degli accertamenti complessi diretti a ricostruire tutte le vicende riguardanti la titolarità dell'immobile, o di verificare l'inesistenza di servitù o altri vincoli reali che potrebbero limitare l'attività edificatoria dell'immobile; il permesso di costruire, invero, è un atto amministrativo che rende semplicemente legittima l'attività edilizia nell'ordinamento pubblicistico e regola solo il rapporto che, in relazione a quell'attività, si pone in essere tra l'Autorità amministrativa che lo emette ed il soggetto a favore del quale è



emesso, ma non attribuisce a favore di tale soggetto diritti soggettivi conseguenti all'attività stessa, la cui titolarità deve essere sempre verificata alla stregua della disciplina fissata dal diritto comune, con il solo limite di non poter procedere d'ufficio ad indagini su profili della stessa che non appaiano controversi (così per tutti e da ultimo, Cons. St., sez. V, 24 marzo 2011, n. 1770). In altri termini, il potere-dovere dell'Amministrazione può legittimamente limitarsi alla verifica dell'esistenza del possesso dell'area (e cioè del concreto esercizio, da parte del richiedente il titolo, del potere sulla cosa, che si concreta in un'attività corrispondente all'esercizio della proprietà o di altro diritto reale), con la precisazione che tale accertamento attiene ad un livello minimo di istruttoria, che va superato ed approfondito allorché problematiche di asserita indebita appropriazione insorgano già all'atto della domanda. Per cui sono stati ritenuti illegittimi - per difetto di istruttoria adeguata - i titoli edilizi assentiti senza che il Comune avesse adeguatamente valutato, pur in presenza di contestazioni circa la titolarità dell'area, il presupposto della disponibilità dell'area previsto dalle richiamate disposizioni. Va, inoltre, anche rilevato che nelle ipotesi in cui il terzo contesti la titolarità dello jus aedificandi in capo al soggetto che ha chiesto ed ottenuto il titolo edilizio, il giudice amministrativo non può stabilire con efficacia di giudicato se il richiedente sia o non sia proprietario, pena l'invasione dell'ambito di giurisdizione riservato al giudice dei diritti, dovendo egli limitarsi alla verifica della legittimità dell'accertamento amministrativo, che avrebbe dovuto essere svolto dall'Amministrazione in modo ragionevole e mediante adeguata istruttoria, senza che però ciò implichi, come è evidente, l'emanazione di una pronuncia potenzialmente definitiva (dell'Amministrazione o del giudice amministrativo) in ordine ai profili proprietari. Il terzo, pertanto, non può chiedere al giudice amministrativo di affermare che egli, e non il richiedente, sia l'effettivo proprietario dell'area su cui si intende edificare, ma può solo impugnare il titolo rilasciato al controinteressato nelle ipotesi in cui l'Amministrazione non abbia effettuato al riguardo gli accertamenti del caso; così come l'eventuale pronuncia di annullamento del giudice amministrativo non può stabilire che il terzo sia l'effettivo proprietario dell'area, dovendo limitarsi ad affermare che l'Amministrazione non ha compiuto le debite verifiche in punto di legittimazione attiva del richiedente. Ciò detto e per passare all'esame del caso ora all'esame, va rilevato che non sono fondate le predette censure dedotte con il gravame avverso il secondo degli atti impugnati. Avendo, invero, il Comune svolto un'adeguata attività istruttoria in ordine alla situazione proprietaria delle opere interessate dai lavori di ristrutturazione ed avendo accertato che il richiedente il titolo edilizio intendeva svolgere dei lavori che interessavano anche parti dell'edificio che non erano di sua proprietà esclusiva, ha correttamente chiesto allo stesso di acquisire il nulla osta del condominio, autorizzazione che era particolarmente necessaria in quanto era nota l'esistenza di un contenzioso tra il ricorrente ed il condominio che interessava proprio il muro oggetto dei lavori. Deve, pertanto, concludersi che correttamente il Dirigente del Comune, in presenza del predetto contenzioso, prima di assentire il titolo edilizio richiesto ha ritenuto di svolgere una più attenta istruttoria e non limitarsi a prendere atto di quanto rappresentato dalla parte. Sembra, in definitiva, al Collegio che, contrariamente a quanto ipotizzato con il gravame, erano stati adeguatamente precisati l'oggetto del nulla osta e le ragioni della rilevanza di tale nulla osta; né può ritenersi che il Comune avesse dovuto risolvere autonomamente le complesse questioni civilistiche sulla possibilità da parte di un condomino di incidere e modificare dei beni comuni. Sembra, infine, irrilevante - con riferimento a quanto sopra esposto e da quanto emerge dagli atti - il diverso comportamento tenuto dal Comune in sede di rilascio dei precedenti permessi di costruire,



in quanto i lavori precedentemente autorizzati non avevano analoga incidenza sulle parti comuni dell'edificio.»

TAR EMILIA ROMAGNA, SEZIONE PARMA n.487 del 10/11/2010 - Relatore: Italo Caso -  
Presidente: Michele Perrelli

Sintesi:

**La circostanza che la qualificazione dell'uso pubblico di un'area costituisca il presupposto dell'atto autoritativo oggetto di impugnativa non impedisce al giudice amministrativo di conoscere incidenter tantum della relativa questione, ai sensi dell'art. 8 cod.proc.amm., in quanto strumentale alla decisione sulla domanda principale.**

Estratto: «Quanto, innanzi tutto, all'eccepito difetto di giurisdizione – per avere la ricorrente in sostanza proposto un'actio negatoria servitutis –, osserva il Collegio che, per costante giurisprudenza, la circostanza che la qualificazione dell'uso pubblico di un'area costituisca il presupposto dell'atto autoritativo oggetto di impugnativa non impedisce al giudice amministrativo di conoscere incidenter tantum della relativa questione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 1034 del 1971 (ora art. 8 cod.proc.amm.), in quanto strumentale alla decisione sulla domanda principale (v., tra le altre, TAR Lombardia, Brescia, 20 dicembre 2005 n. 1365). E che quello nella fattispecie censurato rappresenti un provvedimento frutto di esercizio del potere amministrativo, a dichiarata tutela dell'uso pubblico di un'area rientrante nel territorio comunale, è elemento di per sé sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, come già osservato dalla giurisprudenza in relazione ad atti recanti l'ordine di rimozione di catene od analoghi impedimenti all'utilizzazione generalizzata di dati ambiti territoriali (v., ex multis, TAR Abruzzo, Pescara, 10 dicembre 2008 n. 955).»

TAR CALABRIA, SEZIONE I CATANZARO n.244 del 26/02/2010 - Relatore: Alessio Falferi -  
Presidente: Concetta Anastasi

Sintesi:

**Il potere del giudice amministrativo previsto dall'art. 8 della legge n. 1034 del 1971 va limitato e circoscritto al contenuto oggettivo degli atti, che siano fonte costitutiva o anche meramente ricognitiva di un diritto, senza che il sindacato stesso possa estendersi ad ulteriori atti o fatti modificativi delle situazioni giuridiche, come usucapioni, prescrizioni, devoluzioni o manifestazioni di volontà contrattuale.**

Estratto: «È necessario, preliminarmente, esaminare le eccezioni del contro interessato. Ove la domanda principale proposta dai ricorrenti fosse intesa ad accertare la titolarità della stradella in questione, nessun dubbio sorgerebbe in ordine al difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario. In realtà i ricorrenti, impugnando un provvedimento amministrativo ne denunciano vizi propri, restando solo sullo sfondo il problema inerente la titolarità della strada. Nel caso in esame, pertanto, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo. In ogni caso, è bene ricordare come il potere del giudice amministrativo previsto dall'art. 8 della legge n. 1034 del 1971 – invocata dai ricorrenti nelle memorie da ultimo depositate – di decidere con efficacia limitata tutte le questioni pregiudiziali o

incidentali relative a diritti, la cui soluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale, non possa sconfinare in una vera e propria tutela dei diritti e consistere, quindi, nella soluzioni di controversie riservate alla autorità giudiziaria ordinaria. Infatti, il sindacato giurisdizionale di cui si tratta va limitato e circoscritto al contenuto oggettivo degli atti, che siano fonte costitutiva o anche meramente ricognitiva di un diritto, senza che il sindacato stesso possa estendersi ad ulteriori atti o fatti modificativi delle situazioni giuridiche, come usucapioni, prescrizioni, devoluzioni o manifestazioni di volontà contrattuale (Consiglio di Stato, sez. VI, 27 febbraio 2008, n. 713).»

#### n°296 ACCESSO

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE VI n.4741 del 09/08/2011 - Relatore: Antonio Malaschini -  
Presidente: Giancarlo Coraggio

Sintesi:

**La società Centostazioni s.p.a. è soggetta, per quanto riguarda l'accesso, alla giurisdizione del G.A..**

Estratto: «4.1 Per quanto riguarda l'eccezione preliminarmente avanzata del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sembra potersi condividere la decisione del Tribunale amministrativo regionale che non ha ritenuto di accoglierla confortato, implicitamente, dall'ordinanza del 6 aprile 2010, n. 1936, di questa Sezione che ha riconosciuto in materia la competenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Riteneva il giudice di primo grado che, in base all'articolo 3 dello statuto, la Società Centostazioni ha per oggetto la gestione, in qualunque forma e modalità, di complessi di stazione e infrastrutture nodali di trasporto. Svolge quindi un'attività strettamente connessa al servizio pubblico di trasporto ferroviario, che non può non qualificarsi di pubblico interesse, in relazione alle molteplici attività da essa svolte. Se così è, deve ritenersi che la fattispecie ricada nell'ipotesi dell'articolo 22, comma 1, lettera e), della legge n. 241 del 1990, come introdotta dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che individua la pubblica amministrazione, ai fini dell'accesso, anche nei soggetti di diritto privato che svolgano attività di pubblico interesse (cfr. sul principio TAR Lazio, Sezione II, 3 novembre 2009, n. 10762). In proposito si può anche richiamare la decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 2004. Riteneva l'Adunanza, in tale occasione, che la Grandi Stazioni Spa andasse qualificata impresa pubblica e, come tale, tenuta ad indire ai sensi del decreto legislativo n. 158 del 1995 una gara comunitaria per la scelta del contraente deputato a svolgere il servizio di pulizia nelle stazioni ferroviarie. La sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 10218 del 4 maggio 2006, richiamata dai ricorrenti, va letta alla luce di quanto affermato dalla ricordata Adunanza plenaria, e cioè come ricognitiva di una facoltà per Grandi Stazioni, qualificata come impresa pubblica, di indire gare comunitarie o di stipulare contratti di diverso tipo, in relazione alle finalità da raggiungere ed alle esigenze da soddisfare. L'eccezione non può quindi essere accolta.»

TAR LAZIO, SEZIONE I TER ROMA n.30595 del 11/08/2010 - Relatore: Pietro Morabito -  
Presidente: Linda Sandulli

Sintesi:

**L'actio ad exhibendum relativa agli atti delle procedura di gara per la concessione di aree del demanio idrico rientra nella giurisdizione del G.A..**

Estratto: «Considerato in diritto: - che l'Ad.Pl. del Cons.St. n.4 del 1999 ha statuito che, ai fini dell'accesso, non rileva la disciplina sostanziale (pubblicistica o privatistica) dei documenti cui si intende accedere e neppure se, nel caso di controversia, sussista la giurisdizione ordinaria o quella amministrativa; e che, pertanto, in applicazione di tale principio, non rileva, nel caso di specie, se il giudizio introdotto col ricorso nr. 172/2010 rientri nella giurisdizione di questo Tribunale amministrativo regionale ovvero di altro Giudice ( e cioè il T.s.a.p.); - che il giudizio in materia di accesso, indipendentemente dalla qualificazione della posizione soggettiva fatta valere:- si atteggia come giudizio a struttura impugnatoria; il che consente di assicurare quell'esigenza di stabilità delle situazioni giuridiche e di certezza delle posizioni dei controinteressati pertinenti ai rapporti amministrativi scaturenti dai principi di pubblicità e trasparenza dell'azione amministrativa (cfr., in tal senso, Ad.Pl. n.7 del 2006);- è, con riferimento ai poteri istruttori e decisorii del Giudice, sostanzialmente rivolto ad accertare la sussistenza o meno del titolo all'accesso nella specifica situazione; e ciò indipendentemente dalla maggiore o minore correttezza delle ragioni addotte dall'amministrazione per giustificare il diniego (cfr., in tal senso, Cons.St., V<sup>^</sup>, n.2966 del 2004; VI<sup>^</sup>, n.2542 del 2002), essendo il giudizio introdotto un giudizio sul rapporto come del resto reso palese dal comma 6 dell'art.25 il quale, all'esito del ricorso, prevede che il Giudice "sussistendone i presupposti" ordina l'esibizione dei documenti richiesti, con ciò postulando che tale ordine debba procedere dalla valutazione, in concreto, dell'esistenza del diritto alla luce del parametro normativo indipendentemente sia dalla maggiore o minore esaustività delle ragioni addotte dall'amministrazione per giustificare il diniego od il contegno omissivo serbato che dalla prospettazione data al gravame dal ricorrente;Considerato che, in applicazione dei suddetti principi, questo Giudice rimane tenuto:a) in primo luogo, ad appurare - in rito - se l'invocata ostensione lede l'interesse alla riservatezza di terzi che hanno diritto a vedersi notificati del gravame per far valere nella sede processuale le ragioni ad essi pertinenti;b) in secondo luogo, ad accertare la sussistenza dei requisiti sostanziali che, nel caso soggetto al suo scrutinio, legittimano l'accesso; e ciò a tal riguardo tenendo conto delle innovazioni apportate alla legge n.241 del 1990 dalla legge n.15 del 2005; novella quest'ultima:1. che non ritiene più sufficiente (come nel vecchio Ordinamento) la titolarità di un "interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art.1 d.P.R. n.352 del 1992), da "specificare ed, ove occorra, comprovare" (art.3 cit.d.P.R.) da parte dell'interessato all'accesso, prescrivendo, quale ulteriore qualificazione dell'interesse in argomento, la sua attualità (oltre che la sua corrispondenza ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso);2. in forza della quale non appare più consentito che il titolo legittimante all'esercizio del diritto strumentale di accesso consista anche in posizioni di interesse non attuali (o almeno non rilevabili con immediatezza) e che possono concretizzarsi e specificarsi proprio a seguito ed in forza degli elementi di conoscenza acquisibili attraverso l'iter procedimentale previsto dal LegislatoreConsiderato, quanto al punto sub a) del precedente periodo, l'insegnamento offerto dalle Adunanze plenarie n.4/1999 e 6/2006 che hanno affermato e ribadito la natura impugnatoria del giudizio nonché l'esigenza che il gravame sia notificato ai controinteressati da individuarsi nei soggetti cui si riferiscono i documenti richiesti; e ciò in quanto il Giudice,

adito ex art. 25 l. 7 agosto 1990 n. 241, può valutare la fondatezza del ricorso solo quando i controinteressati sono stati posti in grado di difendersi ed abbiano potuto esporre le ragioni che possano far ritenere prevalente le loro esigenze rispetto le pretese del ricorrente (cfr., in tal senso, Cons.St. IV<sup>^</sup>, n.553 del 2003 e n. 3549 del 2002); Rilevato che, nel caso di specie, l'accesso ha ad oggetto (non provvedimenti amministrativi pubblici in ogni caso non sottraibili all'accesso, ma) le istanze prodotte dalle citate due ditte concorrenti; e, pertanto, esso andava a tali ditte ritualmente notificato (adempimento non curato da parte ricorrente); Considerato, pertanto, che nel caso di specie si verte non in materia di irregolarità e/o nullità della notificazione ma di totale omissione di questa con la conseguenza che la costituzione in giudizio della (sola) Gesti Nautica – che ha preliminarmente eccepito l'omessa notifica ad essa del ricorso – non consente di sanare, con effetto ex tunc, la predetta omissione della notificazione, con accessiva inammissibilità del gravame in epigrafe;»

#### n°297 ACCORDI E CLAUSOLE RINUNZIATIVE

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.2932 del 27/02/2012 - Relatore: Luigi Piccialli -  
Presidente: Luigi Antonio Rovelli

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione del G.A. sulla controversia in cui un comune confinante lamenta di essere stato pretermesso da una convenzione tra una società privata, l'Ente parco e l'Amministrazione comunale ove è situata una struttura industriale da riconvertire e avente ad oggetto le modalità di riconversione della predetta struttura e l'eventuale "rilocalizzazione" delle stessa.**

Estratto: «p. 2. Il ricorso è infondato. La ricorrente nelle, pur diffuse, argomentazioni esposte, si sofferma esclusivamente sugli aspetti contenutistici della convenzione, che tuttavia costituisce soltanto uno, e non il principale, di quelli impugnati dal Comune di Este, il quale ha anzitutto censurato, come in narrativa esposte deliberazioni assunte dal consiglio comunale dell'omologo ente territoriale e dal comitato esecutivo del parco, sulla base delle quali l'uno e l'altro hanno poi stipulato la convenzione de qua. Risulta pertanto evidente come gli assunti motivi di illegittimità di quest'ultima derivino, secondo la prospettazione del suddetto comune, ricorrente davanti al T.A.R., da quelli inficianti gli atti presupposti, costituenti tipici provvedimenti amministrativi di natura deliberativa, adottati nell'esercizio di poteri istituzionali da parte dei due enti deliberanti; esercizio che è stato essenzialmente censurato sia per contrasto con le norme della legge regionale regolante il suddetto parco, sia, e soprattutto, per l'assunta illegittima gestione, in via esclusiva e con pretermissione di un comune parimente interessato alla corretta gestione del territorio rientrante del parco, dei relativi poteri e delle implicate situazioni soggettive di pubblico interesse, così prospettando (se a ragione o meno non è dato a questa Corte stabilire), vizi altrettanto tipici dei suddetti atti amministrativi, sia per violazione di legge, sia per eccesso di potere, o comunque, per incompetenza. p. 3. D'altra parte, neppure colgono nel segno le argomentazioni, correlate ai profili contenutistici della sola convenzione ed all'assunta natura paritaria del negozio, così come il richiamo alla distinzione tra "accordi di programma" e mere "convenzioni", che dovrebbero portare all'esclusione della cognizione

del G.A. e farla rientrare in quella, costituente la regola in tema di diritti soggettivi, del G.O., non tenendo conto di un duplice ordine di ragioni normative, ciascuna di per sé conducente a ricondurre detta controversia, sia pur nella parte limitata all'esame dell'atto suddetto, nell'ambito di quella esclusiva del G.A. (l'esame della cui sussistenza è preliminare ed esime da quello relativo alla natura di diritti o interessi legittimi delle situazioni soggettive implicate: v. S.U. nn. 935/07, 2029/08), vale dire:a) del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, mod. dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, tenuto conto che la convenzione (avente ad oggetto la riconversione di strutture industriali e l'eventuale "rilocalizzazione" delle stesse) attiene, con ogni evidenza, al governo del territorio, secondo la valenza tendenzialmente omnicomprensiva dell'espressione "materia urbanistica" che, come già ritenuto da queste S.U. (v., in particolare, nn. 15843/03, 15660/05), abbraccia la totalità degli aspetti dell'uso del territorio e non le sole questioni di carattere edilizio;b) della L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del G.A. tutte "controversie in materia di formazione conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo..." in relazione al comma 1, prevedente la facoltà della P.A. di "concludere ...nel perseguimento del pubblico interesse (nella specie contemperamento delle esigenze della produzione con quelle di assetto del territorio e salvaguardia dell'ambiente, in vista della valutazione di impatto ambientale da parte della Provincia) accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale .."risultando al riguardo scarsamente conferente alla tesi esposta non addirittura contrario alla stessa, il richiamo al comma 1 bis, "prevede l'eventuale interpello dei soggetti controinteressati, senza tuttavia spiegare alcuna efficacia limitativa della giurisdizione esclusiva prevista dall'ultimo comma. p. 4. Va conclusivamente dichiarata la giurisdizione del G.A., davanti al quale il processo già pende e dovrà proseguire nei termini di legge.»

#### n°298 ACCORDI PRIVATISTICI

TAR PUGLIA, SEZIONE I LECCE n.1545 del 19/09/2012 - Relatore: Claudia Lattanzi -  
Presidente: Antonio Cavallari

Sintesi:

**Qualora le parti si siano discostate dal modello procedimentale previsto dal TU, ai fini della cessione dei beni da espropriare, ma, al contrario, abbiano determinato liberamente, nell'ambito della loro autonomia negoziale, i contenuti dell'accordo di cessione, si deve ritenere che si rientri nel campo degli accordi privatistici, la cui giurisdizione appartiene al giudice ordinario.**

Estratto: «Com'è noto, nell'ambito della procedura espropriativa il TU Espropri prevede espressamente un'ipotesi di accordo tra le parti; in particolare l'art. 45, nel definire l'istituto della cessione volontaria dei beni, individua un'articolata sequenza procedimentale al fine di garantire la realizzazione del pubblico interesse. Nel caso in esame, risulta incontestato in giudizio, che questa sequenza non sia stata seguita dall'amministrazione precedente, tant'è che la stessa parte ricorrente, ai fini della legittimazione della giurisdizione di questo giudice, inquadra il protocollo in esame nell'ambito degli accordi ex art. 11 l. 241/1990. In realtà, com'è stato precisato sia dalla giurisprudenza amministrativa che dalle Sezioni Unite della Cassazione, l'accordo sulla cessione dei beni assoggettati a espropriazione non può derogare

a quanto previsto dall'art. 45 TU espropri e quindi non può essere autonomamente determinato dalle parti ai sensi dell'art. 11 l. 241/1990; questo perché "la cessione volontaria è configurata come modo tipico di chiusura del procedimento, secondo modalità ritenute necessarie dalla legge in virtù di una relazione legale e predeterminata di alternatività al decreto ablatorio, e per ciò non di semplice sostituzione che ne consenta l'inquadramento tra gli accordi sostitutivi previsti dall'art. 11 della legge n. 241-90, che sono liberi nell'an e nel quomodo, a differenza degli accordi espropriativi, che sono liberi solo nell'an" (Tar Salerno, sez. I, 12 luglio 2011, n. 1269). È stato precisato che "L'art. 11 l. 7 agosto 1990 n. 241, non è applicabile al (sub)procedimento di cessione volontaria del bene da espropriare: ciò in base al rilievo che la legge generale sul procedimento amministrativo non può trovare applicazione quando la disciplina di settore (quale quella che regola la procedura ablatoria di cui alla l. n. 865 del 1971, art. 9 e ss.), soddisfacendo in maniera diversa (e con minori margini di discrezionalità per la p.a.) le esigenze tutelate dalla disciplina generale, risulti incompatibile con il modello procedimentale da essa delineato e debba applicarsi nella sua interezza" (Cass., sez. un., 6 dicembre 2010, n. 24687). In sostanza, la cessione volontaria dei beni è un'ipotesi speciale di accordo tra privato e amministrazione, caratterizzata dalla mancanza della discrezionalità propria degli accordi riconducibili all'art. 11 l. n. 241 del 1990, e quindi, qualora si decida di utilizzare lo strumento convenzionale ai fini della cessione dei beni, la scelta è obbligata verso le modalità proprie previste dal TU Espropri, essendo qualsiasi altro tipo di accordo non sussumibile sotto la previsione dell'art. 11 l. 241/1990, ma rientrando all'interno degli accordi privatistici. In altri termini, la disciplina pubblicistica degli accordi ha carattere generale. Nella materia degli espropri l'accordo fra soggetto espropriando ed amministrazione sostitutivo del decreto di espropriazione e quindi assoggettato alla giurisdizione del giudice amministrativo trova la sua disciplina esclusivamente nel T U sugli espropri; questo istituto ha carattere speciale rispetto alla regola generale dettata in materia di accordi fra privato ed amministrazione dall'art. 11 della legge n.241/1990. Al di fuori dell'ambito dell'art. 11 citato e ,nella materia degli espropri, della normativa speciale l'incontro della volontà fra amministrazione e privato non ha rilievo pubblicistico e perciò è soggetto al sindacato del giudice ordinario. Pertanto, qualora le parti, come nel caso in esame, non hanno applicato (si siano discostati) dal modello procedimentale previsto dal TU, ai fini della cessione dei beni da espropriare, ma, al contrario, hanno determinato liberamente, nell'ambito della loro autonomia negoziale, i contenuti dell'accordo di cessione, si deve ritenere che si rientri nel campo degli accordi privatistici, la cui giurisdizione appartiene al giudice ordinario.»

#### n°299 ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.3181 del 01/03/2012 - Relatore: Vincenzo Mazzacane - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi:

**La domanda introdotta in giudizio dal Comune stesso, avente ad oggetto la condanna all'adempimento degli obblighi assunti dai privati con un atto d'obbligo, e dunque i profili patrimoniali costituenti un parziale scomputo di oneri concessori, comporta la sussistenza al riguardo della giurisdizione del Giudice Amministrativo, cui la L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, comma 5, devolve la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative alla**



**formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi, nel pubblico interesse, dalla P.A. con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, se previsto dalla legge, in sostituzione di questo.**

Estratto: «La sentenza impugnata ha ritenuto la natura convenzionale del complessivo rapporto instauratosi tra il Comune di Falcone ed il privato come risultante dal convergente concorso di un provvedimento amministrativo (ovvero la concessione edilizia) e dell'obbligo del privato di cedere al Comune suddetto un'area di sua proprietà a scopo di urbanizzazione e di attuazione dello strumento urbanistico adottato e quindi a scomputo degli oneri concessori, sottolineando che nella premessa di entrambe le concessioni edilizie rilasciate erano stati menzionati gli atti d'obbligo assunti dalla M.; ha quindi evidenziato il collegamento funzionale sussistente tra il suddetto atto obbligo di quest'ultima ed il procedimento volto al rilascio della concessione edilizia, ricollegando la fattispecie in esame all'accordo sostitutivo di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11 - in quanto stipulato in luogo del provvedimento o della sequenza di provvedimenti che il Comune avrebbe potuto assumere per realizzare lo stesso scopo in via autoritativa - con la conseguente giurisdizione del Giudice Amministrativo. Orbene il ricorrente, pur non censurando in questa sede tale ricostruzione della vicenda che ha dato luogo alla presente controversia, ha ritenuto che la sopravvenuta scadenza delle suddette concessioni edilizie, comportando il venir meno del collegamento giuridico tra di esse e l'atto d'obbligo, avrebbe determinato la conseguenza, in ordine alla domanda di adempimento di tale atto di autonomia privata, della sussistenza della giurisdizione del Giudice Ordinario. Tale assunto deve essere disatteso, posto che la sopravvenuta decadenza delle concessioni è questione attinente al merito ed estranea alla giurisdizione, essendo attribuibile, almeno secondo la prospettazione del Comune di Falcone, al comportamento inerte del privato che non aveva provveduto alla realizzazione dell'edificio oggetto del provvedimento concessorio nei termini temporali previsti, circostanza che non poteva giustificare l'inadempimento del privato stesso all'atto d'obbligo riguardante la cessione dell'area di sua proprietà al Comune; in definitiva, quindi, la domanda introdotta in giudizio dal Comune stesso, avendo ad oggetto la condanna delle controparti all'adempimento degli obblighi assunti con il suddetto atto d'obbligo, e dunque a profili patrimoniali costituenti un parziale scomputo di oneri concessori, comporta la sussistenza al riguardo della giurisdizione del Giudice Amministrativo, cui la L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, comma 5, devolve la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi, nel pubblico interesse, dalla P.A. con gli interessati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, se previsto dalla legge, in sostituzione di questo.»

TAR BASILICATA n.530 del 21/10/2011 - Relatore: Pasquale Mastrantuono - Presidente: Antonio Ferone

Sintesi:

**Risulta proponibile dinanzi al Giudice Amministrativo la domanda di esecuzione specifica, ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., dell'obbligo di cessione gratuita di terreni privati contenuto in concordato di cessione bonaria che assume la configurazione di un contratto preliminare ex art. 1351 c.c. Sono infatti devolute alla cognizione del Giudice Amministrativo le controversie, rientranti nell'ambito della giurisdizione amministrativa**

**esclusiva, che riguardano gli adempimenti degli obblighi derivanti da atti convenzionali, stipulati in sostituzione di provvedimenti amministrativi.**

Estratto: «Tenuto conto della circostanza che il Concordato n. 6429 di Rep. di cessione bonaria, stipulato tra il Comune di Potenza ed i ricorrenti il 17.5.1984, assume la configurazione di un contratto preliminare ex art. 1351 C.C., nell'ambito di tale giurisdizione esclusiva questo Tribunale può anche emanare una Sentenza costitutiva ex art. 2932 C.C., che produca gli stessi effetti di un contratto di compravendita, con la statuizione del trasferimento della proprietà dei sopra descritti 2.467 mq., facenti parte dei terreni, foglio di mappa n. 30, particelle nn. 927 e 928, ora esclusivamente identificati dalla particella n. 1186 (in seguito al frazionamento del 1999), sui quali sono stati costruiti 138 alloggi di edilizia residenziale pubblica, ordinando anche la trascrizione di tale trasferimento di proprietà presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Potenza. Infatti, sono devolute alla cognizione del Giudice Amministrativo le controversie, rientranti nell'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva, che riguardano gli adempimenti degli obblighi derivanti da atti convenzionali, stipulati in sostituzione di provvedimenti amministrativi, come, nella specie, tenuto conto della circostanza che con il citato Concordato n. 6429 di Rep. del 17.5.1984, rogato dal Segretario Generale del Comune di Potenza, vistato dal Co.Re.Co. il 25.5.1984 e registrato il 3.7.1984 (ed anche trascritto presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari di Potenza: cfr. art. 6), i ricorrenti hanno ceduto "gratuitamente" al Comune di Potenza i terreni, di loro proprietà, foglio di mappa n. 30, particelle nn. 927 e 928, aventi una superficie complessiva di 8.926 mq., siti nei Comprensori C5 e C6 della Località Macchia Romana del Comune di Potenza, specificando che tali terreni passavano "nella piena ed esclusiva disponibilità del Comune dal momento della sottoscrizione del presente atto, mentre la cessione gratuita in proprietà" di tali terreni sarebbe avvenuta, "su richiesta del Comune, entro il termine di cinque anni dalla stipula del presente" concordato di cessione bonaria (cfr. artt. 2 e 5), ma hanno ottenuto il riconoscimento da parte del Comune resistente del diritto di edificare nei predetti Comprensori C5 e C6 1.785,20 mc. (pari ad un indice di fabbricabilità di 0,20 mc./mq., calcolato con riferimento alla superficie complessiva di 8.926 mq. dei terreni foglio di mappa n. 30, particelle nn. 927 e 928: cfr. art. 4), dopo l'approvazione sia della variante al PRG (adottata con Del. C.C. n. 305 del 21.4.1980), sia del relativo Piano Particolareggiato da attuare mediante la formazione dei Comparti edificatori ex art. 23 L. n. 1150/1942 (cfr. art. 1). Ne consegue che risulta proponibile dinanzi al Giudice Amministrativo la domanda di esecuzione specifica, ai sensi dell'art. 2932 cod. civ., peraltro chiesta con il ricorso principale dai medesimi ricorrenti, del suddetto obbligo di cessione gratuita dei predetti terreni.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.15871 del 20/07/2011 - Relatore: Carlo Piccininni -  
Presidente: Roberto Preden

Sintesi:

**L'art. 11 l. 241 del 1990 legittima soluzioni concordate fra P.A. e privato per il perseguimento del pubblico interesse in funzione del successivo provvedimento da emanare ovvero in sostituzione di questo, e proprio per tale ragione determina una riserva di giurisdizione su dette materie in favore del giudice amministrativo, rappresentando il**



**privilegiato modulo convenzionale il mezzo per l'esercizio di funzioni proprie della Pubblica Amministrazione, in vista del perseguimento di un interesse pubblico.**

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sul negozio che prevede, da un lato, l'impegno del Comune a formulare una proposta agli altri organi competenti per la definizione di un accordo di programma tra enti pubblici e, dall'altro, l'obbligo a carico del privato di concorrere al finanziamento delle opere pubbliche comprese nel nuovo programma - una volta verificatasi l'approvazione delle progettate varianti -, in misura percentuale all'incremento di valore dell'area: tale negozio non configura infatti né un accordo di programma, né un accordo sostitutivo o integrativo del provvedimento amministrativo.**

Estratto: «Le deduzioni sono tuttavia prive di pregio, non deponendo le disposizioni sopra richiamate nel senso indicato dalla Magazzini Darsena. Per quanto concerne la prima, si rileva infatti che il citato art. 34 prevede la devoluzione alla giurisdizione del Tar delle controversie relative ad atti e provvedimenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia, ipotesi viceversa non ricorrente nella specie, in cui la contestazione giudiziale riguarda esclusivamente l'accordo intervenuto fra una società commerciale ed il Comune. Ad identiche conclusioni deve poi pervenirsi anche per quanto concerne il richiamo alla seconda delle due disposizioni oggetto di esame. In proposito va innanzitutto considerato che il sopra menzionato art. 18, che all'ultimo comma rinvia alla L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, all'epoca vigente, contenente riserva a favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi fra privati e pubblica amministrazione, li disciplina nell'ambito delle forme di cooperazione e concertazione nella pianificazione, ne prevede per l'appunto la legittimità della conclusione, ne stabilisce infine la funzione integratrice dello strumento di pianificazione cui accede. Si tratta quindi di previsione di fattispecie modellata su quella di carattere generale disciplinata dalla L. n. 241 del 1990, art. 11, che per l'appunto legittima soluzioni concordate fra P.A. e privato per il perseguimento del pubblico interesse in funzione del successivo provvedimento da emanare ovvero in sostituzione di questo, e che proprio per tale ragione determina una riserva di giurisdizione su dette materie in favore del giudice amministrativo, rappresentando il privilegiato modulo convenzionale il mezzo per l'esercizio di funzioni proprie della Pubblica Amministrazione, in vista del perseguimento di un interesse pubblico. Ciò premesso, appare evidente la diversità fra la fattispecie disciplinata dal legislatore da quella oggetto della presente controversia. Nella prima, infatti, è ipotizzato un accordo fra privato e P.A. che tenga luogo o integri il provvedimento di competenza di quest'ultima, mentre nella seconda è configurato un negozio fra le dette parti che prevede, da un lato, l'impegno del Comune a formulare una proposta agli altri organi competenti per la definizione di un accordo di programma tra enti pubblici e, dall'altro, l'obbligo a carico del privato di concorrere al finanziamento delle opere pubbliche comprese nel nuovo programma - una volta verificatasi l'approvazione delle progettate varianti -, in misura percentuale all'incremento di valore dell'area. In altri termini, è nella specie ravvisabile un accordo fra enti pubblici modificativo del precedente provvedimento avente ad oggetto l'assetto del territorio, rispetto al quale non ha alcuna incidenza, se non sotto il profilo prettamente negoziale, l'impegno concordato fra Magazzini Darsena e Comune nei termini indicati. Nessun obbligo aveva infatti assunto quest'ultimo rispetto al primo con riferimento

alla successiva prospettazione ed auspicata approvazione del nuovo piano modificativo del precedente. Il Comune aveva invero acquisito la disponibilità della Magazzini Darsena a partecipare al finanziamento dell'opera pubblica, una volta varato ad esclusiva cura degli organi pubblici competenti il Programma Speciale d'Area, senza tuttavia assumere alcun obbligo non soltanto rispetto all'esito della proposta che sarebbe stata successivamente inoltrata a questi ultimi, ma anche rispetto al fatto in sé della formulazione della detta proposta modificativa. Non essendo dunque ravvisabile - sotto nessun riflesso - alcuna compartecipazione del privato alla predisposizione del Programma Speciale d'Area in questione, deve ritenersi che il ricorso per regolamento di giurisdizione sia fondato e che debba conseguentemente essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.»

TAR ABRUZZO n.152 del 24/03/2011 - Relatore: Paolo Passoni - Presidente: Cesare Mastrocola

Sintesi:

**Nel caso di inadempimento ad obblighi assunti con accordo riportabile all'art. 11 legge 241/90, non può negarsi l'esperibilità avanti al GA - munito di giurisdizione esclusiva - di specifica azione di inadempimento o per l'adempimento ex artt. 1218 e/o 1453 c.c. da parte di chi vi abbia interesse.**

Estratto: «Il Consiglio di Stato poi –proprio alla luce delle ragioni espresse dal tar a parziale sostegno dei motivi di ricorso circa gli altri profili di illegittimità degli annullamenti d'ufficio- ha ulteriormente ammonito il Comune affinché quest'ultimo valutasse "...la possibilità di provvedere a garantire, in una con le opere cautelari raccomandate nella verifica, la legittimazione urbanistico-edilizia del manufatto, ove possibile a beneficio dell'attuale proprietario e ovviamente senza pregiudizio per l'amministrazione".[omissis]Concludendo sul punto, va disatteso l'assunto dell'associazione ricorrente secondo cui, dopo la decisione 6776/2002 del Consiglio di Stato, l'unica soluzione alla vicenda sarebbe stata quella di procedere alla demolizione dell'opera. Correttamente pertanto l'amministrazione si è determinata a regolare con apposita convenzione gli aspetti collegati ai rimedi tecnici mirati a superare la pericolosità dei luoghi. Né assume rilievo nel senso voluto da Codacons il fatto che la società Immobiliare non abbia presentato una nuova domanda di sanatoria, visto che –a tutto voler concedere- la proposta transattiva di tale società assume comunque valenza di richiesta regolarizzativa, basata per l'appunto sulle norme e agendi dell'ultima sentenza d'appello. Parimenti inidonee a determinare l'invalidazione dell'accordo sono le doglianze formalizzate con i motivi aggiunti notificati il 9.2.06, relative ad asserite irregolarità nella costituzione della fideiussione prestata dalla società Immobiliare D'Aurora a garanzia degli obblighi scaturenti dalla convenzione, trattandosi di profili che attengono semmai alla responsabilità a vario titolo del funzionario pubblico precedente in caso di inadempimento della società, e di conseguente danno all'erario per mancata rivalsa dell'amministrazione, fermo restando che nel caso di inadempimento ad obblighi assunti con accordo riportabile all'art. 11 legge 241/90 (come quello in questione) non può negarsi l'esperibilità avanti al GA -munito di giurisdizione esclusiva- di specifica azione di inadempimento o per l'adempimento ex artt. 1218 e/o 1453 c.c. da parte chi vi abbia interesse (azione che nella specie non risulta comunque proposta).»

TAR TOSCANA, SEZIONE II n.467 del 22/03/2011 - Relatore: Bernardo Massari - Presidente: Maurizio Nicolosi

Sintesi:

**Le amministrazioni pubbliche possono "sempre" concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune, le quali ben possono riguardare attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività e le controversie riguardanti l'esecuzione di tale accordo rientrano nell'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva.**

Estratto: «A sua volta l'art. 11, comma 5, precisa, con inequivocabili riflessi sulla questione all'esame, che "Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo". La giurisprudenza ha, a sua volta, tratto la conclusione che, in forza delle disposizioni richiamate, le amministrazioni pubbliche possono "sempre" concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione, di attività di interesse comune, le quali ben possono riguardare attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività e, correlativamente, con una regola prevalente sull'art. 5, secondo comma, della legge n. 1034 del 1971, le controversie riguardanti l'esecuzione dell'accordo concluso tra le medesime rientrano nell'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva (Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2002, n. 1902, Cass. civ., sez. un., 2 marzo 2001, n. 87). D'altro canto giova rimarcare che anche l'art. 133, comma 1, n. 2), del nuovo cod. proc. amm. ribadisce in proposito la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di accordi tra pubbliche Amministrazioni.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.24687 del 06/12/2010 - Relatore: Salvatore Di Palma - Presidente: Vincenzo Carbone

Sintesi:

**La norma di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, commi 5 e 1 - che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi stipulati dall'amministrazione procedente con gli interessati al fine di determinare il contenuto del provvedimento finale ovvero ... in sostituzione di questo, non è applicabile al (sub)procedimento di cessione volontaria del bene da espropriare.**

Estratto: «che il ricorso merita accoglimento, con conseguente risoluzione del denunciato conflitto negativo di giurisdizione nel senso che la giurisdizione a conoscere la controversia de qua spetta al giudice ordinario, e che la relativa competenza è attribuita alla Corte d'Appello di Catanzaro; che la fattispecie in esame attiene alla domanda, proposta dinanzi al Tribunale ordinario di Lamezia Terme con citazione del 14 maggio 2001, con la quale gli odierni ricorrenti - nell'ambito di un procedimento di espropriazione, promosso dal Comune di Lamezia Terme per la costruzione di un centro sanitario, di un asilo nido e di un campo sportivo, nel cui corso avevano stipulato con il Comune, in data 2 marzo 1981, convenzioni

per la cessione volontaria di alcuni immobili di loro proprietà, ricevendo, a titolo di acconto sulla indennità definitiva di espropriazione, la somma di L. 28.095.000 - hanno chiesto tra l'altro al Tribunale adito di: a) riconoscere che, a seguito degli atti di cessione volontaria a suo tempo stipulati e sottoscritti, gli attori hanno diritto alla differenza del valore delle aree occupate ... ; b) condannare, in conseguenza, il Comune a corrispondere agli attori la differenza sulla definitiva indennità di esproprio, in relazione al valore delle aree occupate, con rivalutazione monetaria ed interessi ...che tale fattispecie è regolata, *ratione temporis*, dalla L. 27 ottobre 1971, n. 865, art. 12 quanto alla disciplina sostanziale - gli atti di cessione volontaria essendo stati stipulati in data 2 marzo 1981 -, e dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 34, comma 3, lett. b), (nel testo sostituito dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, art. 7, comma 1, lett. b), quanto alla disciplina della giurisdizione - l'atto introduttivo del giudizio dinanzi al Tribunale di Lamezia Terme essendo stato notificato in data 14 maggio 2001 -;che, com'è noto, la ora menzionata norma sulla giurisdizione, di cui al D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, comma 3, lett. b), dispone (va) che Nulla è innovato in ordine: ... b) alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa;che la giurisdizione del giudice ordinario era stata già affermata da queste Sezioni Unite nel regime previgente al D.Lgs. n. 80 del 1998, essendosi ritenuto che, nel caso di cessione volontaria del bene immobile assoggettato ad espropriazione per pubblica utilità, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in relazione a tutte le controversie concernenti non solo il pagamento, ma anche la riliquidazione o l'integrazione - come nella specie - dell'indennità concordata a norma della L. n. 865 del 1971, art. 12, in quanto tali domande si fondano sul diritto soggettivo all'indennizzo per la perdita del bene, diritto che trova immediata tutela nello speciale modello procedimentale previsto dalla richiamata disciplina, la quale non lascia margine alcuno di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione (cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. 2:6732, 9845 e 3040 del 2007, 7455 del 1997, 9130 del 1994, 1397 del 1987, 5820 del 1986);che inoltre - come esattamente rilevato dal confliggente Tribunale amministrativo regionale per la Calabria con la menzionata sentenza n. 1313/09 del 25 novembre 2009 (che richiama il consolidato orientamento di queste sezioni unite), in contrasto con la sentenza del Tribunale di Lamezia Terme n. 257/06 del 6 giugno 2006 - tale orientamento non collide con il combinato disposto della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, commi 5 e 1 - che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione e di esecuzione degli accordi stipulati dall'amministrazione procedente con gli interessati al fine di determinare il contenuto del provvedimento finale ovvero ... in sostituzione di questo -, in quanto questa Corte ha ripetutamente affermato che detta norma non è applicabile al (sub)procedimento di cessione volontaria del bene da espropriare, ciò in base al rilievo che la legge generale sul procedimento amministrativo non può trovare applicazione quando la disciplina di settore (quale quella che regola, come nella specie, la procedura ablatoria di cui alla L. n. 865 del 1971, artt. 9 e segg.), soddisfacendo in maniera diversa (e con minori margini di discrezionalità per la Pubblica Amministrazione) le esigenze tutelate dalla disciplina generale, risulti incompatibile con il modello procedimentale da essa delineato e debba applicarsi nella sua interezza, compresa la disciplina della giurisdizione, atteso l'inscindibile collegamento tra questa e le disposizioni sul procedimento (cfr., *ex plurimis*, le sentenze delle sezioni unite nn. 9845 del 2007 e 9130 del 1994);che con le ora richiamate sentenze è stato affermato, in particolare, che la cessione volontaria degli immobili assoggettati ad espropriazione e la determinazione amichevole della relativa indennità non possono

derogare in alcun modo dai prestabiliti parametri legali, e che la funzione stessa di tale cessione è quella di rappresentare un modo tipico di chiusura del procedimento di esproprio, secondo modalità ritenute necessarie dalla legge in forza di una relazione legale e predeterminata di alternatività della cessione volontaria rispetto al decreto ablatorio, e non già di mera "sostituzione" di questo che ne consenta l'inquadramento tra gli accordi sostitutivi di cui alla L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 1 i quali sono liberi nell'an e nel quomodo, a differenza degli accordi espropriativi che sono, invece, liberi soltanto nell'an; che l'affermato criterio di riparto della giurisdizione non è stato modificato neppure dal menzionato D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, comma 3, lett. b) (nel testo sostituito dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, comma 1, lett. b, applicabile nella specie, *ratione temporis*) - il quale ha introdotto una nuova fattispecie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica - in quanto il comma 3 dello stesso art. 34, alla lett. b), ha disposto che Nulla è innovato in ordine: ... b) alla giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa, controversie alle quali continua dunque ad applicarsi il previgente criterio di riparto della giurisdizione, attributivo della giurisdizione al giudice ordinario; che pertanto, in continuità con i qui ribaditi orientamenti, deve affermarsi che la giurisdizione a conoscere la controversia de qua spetta al giudice ordinario; che, conseguentemente, la sentenza del Tribunale di Lamezia Terme n. 257/06 del 6 giugno 2006 - con la quale, in contrasto con detti orientamenti, è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo - deve essere annullata; che, peraltro, deve al contempo stabilirsi che la competenza a conoscere la controversia medesima è attribuita alla Corte d'Appello di Catanzaro, ciò in conformità al costante orientamento di questa Corte secondo cui, in tema di espropriazione per pubblica utilità, a seguito dei ripetuti interventi additivi della Corte costituzionale, la competenza funzionale della Corte d'appello in unico grado, prevista originariamente dalla L. n. 865 del 1971, art. 19 in riferimento alle sole ipotesi di opposizione alla stima, deve applicarsi in tutti i casi di determinazione giudiziale dell'indennità di esproprio nell'ambito del procedimento espropriativo promosso secondo il modello delineato nella legge citata, ivi compreso quello della domanda di conguaglio a seguito di cessione volontaria del bene, costituendo questa pur sempre un meccanismo del procedimento espropriativo (cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. 7191 del 1997, pronunciata a sezioni unite, 5848 del 2000, 6480 del 2001, 18561 e 23973 del 2004); che, pertanto, le parti debbono essere rimesse dinanzi alla Corte d'Appello di Catanzaro, la quale provvedere anche a regolare le spese della presente fase del giudizio.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.2593 del 16/12/2009 - Relatore: Mario Mosconi -  
Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi:

**Laddove sia dedotta in giudizio una convenzione urbanistica si rientra tra gli accordi preordinatamente contenutistici e/o sostitutivi di un provvedimento, disciplinati dall'art. 11 della legge 7.8.1990 n. 241, il cui comma 5 devolve al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione dei detti accordi.**

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sostitutivi di un provvedimento amministrativo, ciò allorquando questi ultimi siano stati posti in essere, per ragioni di pubblico interesse, dalla pubblica amministrazione al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, se previsto dalla legge, in sostituzione di questo, in tal modo così configurandosi un'ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisce oggetto.**

Estratto: «Va così ed in proposito messo in evidenza che, ai fini della pronuncia sulla giurisdizione, può pure tralasciarsi quanto disposto dalla legge n. 205 del 2000, che, con l'art. 7, lettera b), sostitutivo dell'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, ha nuovamente previsto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia urbanistica ed edilizia. Con la descritta plurima domanda, invero, è stata in sostanza dedotta in giudizio una convenzione urbanistica che rientra, per costante giurisprudenza delle stesse Sezioni Unite, tra gli accordi preordinatamente contenutistici e/o sostitutivi di un provvedimento, disciplinati dall'art. 11 della legge 7.8.1990 n. 241 il cui comma 5 devolve al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione dei detti accordi; ciò allorquando questi ultimi siano stati posti in essere, per ragioni di pubblico interesse, dalla pubblica amministrazione al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, se previsto dalla legge, in sostituzione di questo; in tal modo così configurandosi una ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisce oggetto. Va aggiunto che il citato art. 11, comma 5, quale norma sulla giurisdizione, è applicabile anche agli accordi (come quello in esame) anche se stipulati anteriormente alla sua entrata in vigore (1988) (v. in proposito la stessa giurisprudenza della S.C. regolatrice e, di questo stesso giudice, la sent. n. 374 del 15.4.2008). Nulla osta poi all'attribuzione della controversia in esame alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del citato art. 11, comma 5, la congiunta proposizione, oltre alle eventuali domande di esatto adempimento dell'accordo, per le quali detta giurisdizione pacificamente sussiste, anche di una richiesta di condanna al risarcimento dei danni, del tipo dedotto, trattandosi di questione non attinente all'ambito della giurisdizione, ma solo all'estensione dei poteri del giudice amministrativo nel merito della relativa controversia (in tal senso sentenza Cass. SS.UU. 17/01/2005 n. 732).»

Sintesi:

**La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per tutte le controversie in genere aventi ad oggetto l'inesatto inadempimento o adempimento di obblighi nascenti da una convenzione tra Comune e privati sussiste anche se il rapporto relativo si sia esaurito per decorrenza del termine di durata di esso, poiché la riserva di giurisdizione operante a favore di questo Giudice riguarda il rapporto così richiamato, indipendentemente dal fatto che esso sia ancora in vita o sia cessato, purché la controversia ponga in discussione il rapporto stesso nel suo momento genetico o funzionale od esecutivo.**



Estratto: «Di tali principi la giurisprudenza ha fatto applicazione nei casi in cui oggetto del giudizio erano anche obbligazioni assunte nell'ambito di accordi intervenuti nel relativo procedimento. In particolare la Corte di Cassazione ha anche affermato che la domanda diretta ad ottenere la declaratoria dell'obbligo di un Comune di acquisire la proprietà di terreni, destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che il privato si è obbligato a cedere gratuitamente all'ente locale in base ad una convenzione con lo stesso, seguita da concessione edilizia, introduce una controversia riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ragione dell'art. 11, comma 5, l. 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo; il quale, appunto, riserva alla giurisdizione esclusiva di questo stesso Giudice le controversie in materia di esecuzione, formazione e conclusione di quegli accordi che assolvano la funzione di individuazione convenzionale del contenuto di un provvedimento da emettersi dalla p.a. a conclusione di un procedimento preordinato all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa: e la presente controversia tende proprio a stabilire se vi sia a carico dei convenuti lo specifico obbligo su descritto e che si assume come derivante dalla più volte citata convenzione (Cass. SS.UU. 11/8/1997 n. 7452 e, ut supra, TAR Bs, n. 374 del 15.4.2008). Rientrano quindi nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche tutte le controversie in genere aventi ad oggetto l'inesatto inadempimento o adempimento di obblighi nascenti da una convenzione. Né rileva che il rapporto relativo si sia esaurito per decorrenza del termine di durata di esso poiché la riserva di giurisdizione operata dalla norma a favore di questo Giudice riguarda il rapporto così richiamato, indipendentemente dal fatto che esso sia ancora in vita o sia cessato, purché la controversia ponga in discussione il rapporto stesso nel suo momento genetico o funzionale od esecutivo. Nel caso in esame la domanda proposta dal Comune di Rovato è volta ad accertare previamente l'inadempimento di obblighi che sarebbero stati strumentali rispetto all'esecuzione del rapporto; non v'è dubbio perciò che la controversia attenga al rapporto medesimo visto nel suo momento applicativo (Cass. SS.UU. 20.11.2007 n. 24009) ed esecutivo.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1446 del 16/09/2009 - Relatore: Eleonora Di Santo - Presidente: Gaetano Ciccì

Sintesi:

**Con riferimento agli accordi amministrativi, si configura una ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia, bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisca oggetto.**

Estratto: «Con il presente giudizio il Comune di Figline agisce in giudizio per l'adempimento delle obbligazioni a carico dei Sig. Ciari e Bianchi, quali controparti della convenzione di lottizzazione più avanti specificata, e dei Sig.ri Lamoratta Viviana e Stefano, quali aventi causa dal primo. In particolare si contesta che sia stato adempiuto l'obbligo di realizzare una strada interna ai lotti e di trasferirla gratuitamente al suddetto Comune, come previsto nella convenzione di lottizzazione e nella relativa documentazione tecnica. La convenzione al punto 2), infatti, statuisce che la «ditta lottizzante si obbliga (...) ad assumere a proprio carico i seguenti oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria inerenti alla lottizzazione: le strade interne, i parcheggi, (...) che verranno costruiti a cura e spese della ditta lottizzante». La ditta, inoltre, si obbliga ai sensi del punto 3) «alla cessione a titolo

gratuito delle opere di urbanizzazione primaria con le modalità di seguito indicate». La natura degli impegni assunti dai privati deve essere ricostruita sul presupposto della consolidata qualificazione di dette convenzioni in termini di accordi sostitutivi del provvedimento di cui all'art. 11 L. 241/1990 (Così Cass. SS.UU., 15.12.2000, n. 1262; SS.UU., 11.12.2001, n. 15641; SS.UU., 7.2.2002, n. 1763; tra le pronunce più recenti Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 534 secondo cui «È sufficiente, al riguardo, ricordare che le convenzioni di lottizzazione costituiscono strumenti di attuazione del piano regolatore generale, rivestono carattere negoziale e, in particolare, di accordi sostitutivi del provvedimento (Cons. St., sez. IV, 15 settembre 2003, n. 5152) e che, pertanto, le stesse restano soggette alla disciplina dettata dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Cons. St., sez. IV, 13 gennaio 2005, n. 222)»). Si tratta quindi di atti negoziali, che presuppongono la ricerca da parte della pubblica amministrazione del consenso del privato su un certo assetto di interessi ed attribuiscono allo stesso posizioni di diritto-obbligo. Ne consegue, quale immediato corollario, che la loro modifica necessita della manifestazione di volontà di tutti i soggetti che hanno concorso alla loro formazione, ivi compresi, ovviamente, anche i soggetti privati che, pur non essendo proprietari dei lotti incisi dalla variante, hanno proposto il piano ed hanno sottoscritto la relativa convenzione urbanistica. Alla luce della suddetta ricostruzione, nel caso di specie deve essere riconosciuto al privato un vero e proprio obbligo di realizzazione degli interventi di urbanizzazione posti a suo carico e di cessione gratuita all'amministrazione delle aree nelle quali queste sono state costruite. Ebbene, dalla qualificazione della convenzione di lottizzazione in termini di accordo sostitutivo debbono trarsi, come correttamente rilevato dal ricorrente, alcune conseguenze giuridiche: - sul piano processuale, ne discende la competenza a conoscere dell'odierna vicenda del giudice amministrativo, ex art. 11 della legge sul procedimento; - sul piano sostanziale, ne deriva l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazione e contratti, in quanto compatibili. Infatti, assunta la convenzione di lottizzazione nella categoria dell'accordo procedimentale, la norma di cui all'art. 11 della legge 241/1990 permette di risolvere qualsiasi dubbio interpretativo sulla giurisdizione, perché, prevedendo al comma 5 che «le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo», stabilisce espressamente che le controversie relative all'esecuzione e all'inadempimento degli accordi (nel nostro caso relative alla esecuzione della convenzione) siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Peraltro, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, rientrando la nostra fattispecie nella materia urbanistica, si può radicare anche su altra norma. Trattasi dell'art. 34 del d.lg. n. 80 del 1998, come modificato dalla l. n. 205 del 2000, secondo cui: «sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia» e si soggiunge al comma 2° che «Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio». Una controversia relativa all'esecuzione di una convenzione di lottizzazione può trovare, dunque, adeguata tutela innanzi al giudice amministrativo in virtù del disposto di cui all'art. 34 del d. lg. n. 80 del 1998. Tuttavia, concordando pienamente con quanto sostenuto dal ricorrente, esiste una differenza tra le due fattispecie normative: nell'art. 34 la giurisdizione esclusiva è individuata per materia, con riferimento ai provvedimenti e agli atti delle pubbliche amministrazioni attinenti all'urbanistica ed all'edilizia; nell'art. 11 comma 5, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è determinata non in base alla materia, ma in virtù della tipologia di



atto che è fonte del rapporto e, cioè, l'accordo. Quindi, il potere cognitivo del giudice amministrativo ex art. 11 della legge 241/1990 è ben più esteso di quello deducibile dall'art. 34. La stessa giurisprudenza mostra di essere ben consapevole di questa differenza, quando, in riferimento agli accordi amministrativi, chiarisce che nella specie "si configura una ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia, bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisca oggetto" (Cass., 25 maggio 2007 n. 12186). Ne discende, sempre in armonia con le tesi ricorsuali, un'ulteriore conseguenza: l'art. 11 comma 5 permette, a differenza di quanto può avvenire nella giurisdizione esclusiva dal giudice amministrativo in materia urbanistica, che sia l'amministrazione a chiedere al giudice la condanna della parte privata e non il privato che porti a conoscenza del giudice un accordo o un provvedimento dell'amministrazione ritenuto lesivo. Come dire che l'amministrazione non si pone più esclusivamente come resistente, ma può essere anche parte ricorrente. In questo modo si è introdotta nel processo amministrativo una *vocatio in ius*, che ha il pregio di rendere piena la tutela davanti al giudice amministrativo (al pari di quanto lo sarebbe se vi fosse il giudice ordinario) in ipotesi nelle quali si discute di accordo col privato sull'uso del potere discrezionale. Ebbene, i presupposti della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo citati risultano integrati nel caso concreto; perciò, correttamente l'ente si è attivato per chiedere al giudice amministrativo la condanna del privato inadempiente rispetto all'accordo di lottizzazione. Risulta, pertanto, infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dalla difesa dei Sig. Lamoratta Stefano e Viviana.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1537 del 06/08/2009 - Relatore: Mara Bertagnolli -  
Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi:

**Si può ritenere sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, in ordine alla pretesa fatta valere all'esecuzione di un accordo sostitutivo di provvedimento (nel caso di specie rappresentato da una cessione volontaria).**

Estratto: «Nel caso di specie, invece, non è in contestazione la quantificazione dell'indennità di esproprio (e/o di occupazione), né è in discussione un diritto al risarcimento del danno. Ciò che appare essenziale alla definizione della controversia è innanzitutto stabilire se quello di cui si chiede l'esecuzione ex art. 2932 sia un accordo sostitutivo di provvedimento o meno, dipendendo da un accertamento positivo di tale condizione la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo. Invero la legge n. 241/90 ha carattere di legge generale sul procedimento, in quanto tale non applicabile ogni volta che la disciplina dettata per particolari settori sia strutturata in modo da soddisfare diversamente le specifiche esigenze avute di mira. Lo speciale procedimento espropriativo ha connotati tali e soddisfa esigenze tali da non tollerare commistioni con la disciplina generale della legge generale sul procedimento. In particolare la cessione volontaria è configurata come modo tipico di chiusura del procedimento, secondo modalità ritenute necessarie dalla legge in virtù di una relazione legale e predeterminata di alternatività al decreto di esproprio, libero solo nell'"an" e perciò non suscettibile, secondo una prima tesi, di semplice sostituzione con un accordo sostitutivo, per sua natura libero nell'"an" e nel "quomodo"; ciò anche in considerazione del fatto che la cessione volontaria non tollera la partecipazione di soggetti

diversi da quelli propri del procedimento espropriativo, né ammette la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere, al contrario di quanto previsto dall'art. 12 della legge n. 241/90. Ciononostante il Collegio, non condivide pienamente le considerazioni riportate, in ragione del fatto che l'assoluta assenza di discrezionalità da parte dell'Amministrazione non necessariamente deve escludere a priori la possibilità di un accordo sostitutivo, ammesso e non concesso che possa sussistere una qualsiasi utilità nel fare ricorso a tale strumento. Nel caso di specie non può peraltro trascurarsi di rilevare che, nonostante il Comune di Concesio abbia qualificato il contratto preliminare di vendita della particella n. 76 del foglio map. N. 26 come accordo sostitutivo di provvedimento, l'atto sembrerebbe in concreto privo dei presupposti essenziali per ricondurlo all'istituto disciplinato dagli artt. 11 e seguenti della legge n. 241/90. Esso non contiene, infatti, alcun riferimento all'intervenuta dichiarazione di pubblica utilità, presupposto essenziale, secondo la costante ed uniforme giurisprudenza, per poter addivenire alla cessione volontaria e da cui non si può prescindere nemmeno in ipotesi di accordo sostitutivo di provvedimento. La dichiarazione di pubblica utilità rappresenta, infatti, l'atto da cui scaturisce la potestà espropriativa dell'ente, il provvedimento che "degrada" il diritto soggettivo (proprietà) ad interesse legittimo, assoggettandolo all'esercizio del potere ablatorio. In assenza della dichiarazione di pubblica utilità, quindi, ogni attività posta in essere rimane al di fuori di quella espropriativa e deve essere qualificata come di tipo privatistico. Tale carenza può, però, di fatto essere superata, dando rilievo al profilo sostanziale: in sede di verifica, infatti, le parti hanno dato atto che il Comune aveva iniziato una procedura espropriativa adottando un decreto di occupazione d'urgenza, censurato dagli odierni controinteressati; deve quindi presumersi che in effetti una dichiarazione di pubblica utilità, ancorché non richiamata, fosse intervenuta considerato anche che l'acquisto dell'area era preordinato alla realizzazione di un PEEP la cui approvazione equivale, in ragione di quanto previsto dalla legge, a dichiarazione di pubblica utilità. Tutto ciò accertato, si può, quindi, ritenere sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo, riconducendo la pretesa fatta valere all'esecuzione di un accordo sostitutivo di provvedimento (e più precisamente di una cessione volontaria).»

TAR SICILIA, SEZIONE I CATANIA n.1349 del 17/07/2009 - Relatore: Pancrazio Maria Savasta -  
Presidente: Vincenzo Zingales

Sintesi:

**Al Patto territoriale si applica la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 11 l. n. 241/1990, che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle controversie connesse alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi che coinvolgono soggetti privati e pubbliche amministrazioni.**

Sintesi:

**La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di Patto territoriale coinvolge anche le controversie originate da atti giuridici posti in essere da soggetti di natura privatistica, quali sono i soggetti promotori ovvero quelli convenzionati ai fini dell'istruttoria delle domande.**

Estratto: «La giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che “Il patto territoriale si colloca a pieno titolo nel quadro della c.d."azione amministrativa per accordi", caratterizzandosi, in particolare, quale strumento di programmazione negoziata; ciò implica che ad esso si applica la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 11 l. n. 241/1990, che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle controversie connesse alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi che coinvolgono soggetti privati e pubbliche amministrazioni. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia coinvolge necessariamente tutte le controversie scaturenti dalla conclusione dell'accordo, anche se originate da atti giuridici posti in essere da soggetti di natura privatistica, quali sono i soggetti promotori ovvero quelli convenzionati ai fini dell'istruttoria delle domande” (TAR Calabria, Catanzaro, I, 4 luglio 2006 n. 790; cfr. anche TAR Sicilia, Palermo, II, 13 maggio 2003). Appare evidente che a norma dell'art.2 comma 203 e ss. della l. 662/1996, il Patto Territoriale, sotto il profilo della natura dell'atto, va dunque qualificato come un negozio di diritto pubblico le cui clausole si traducono per la P.A. in un vincolo all'esercizio del potere amministrativo finalizzato a permettere e sostenere le iniziative dei privati, riconosciute (ed in quanto riconosciute) meritevoli di approvazione perché idonee a produrre sviluppo. Va adeguatamente chiarito, dunque, che, nella struttura dell'accordo, tre sono gli elementi essenziali dell'obbligazione pubblica, due a contenuto prestazionale ed uno a carattere certativo: quest'ultimo è la espressione di un giudizio di valore sulla iniziativa privata proposta, ossia la verifica della sua idoneità a produrre occupazione e sviluppo stabile e sostenibile; i precedenti sono caratterizzati da un impegno a contenuto autorizzativo (permettere ossia autorizzare l'iniziativa) e da un impegno all'esercizio di poteri ampliativi (ossia sostenere l'iniziativa con il finanziamento pubblico). Questi due aspetti sono quindi assistiti da essenziali obblighi accessori, individuati nell'esercizio dei poteri necessari a coordinare l'iniziativa stessa con tutte le altre fonti normative e regolamentari che, volta per volta, si rendono necessarie per raggiungere lo scopo consacrato nell' accordo. Laddove, quindi, le iniziative previste nello strumento negoziale, ossia nel Patto, si pongono in contrasto con uno strumento di pianificazione territoriale (nel caso in esame lo strumento costituito dal Piano paesistico), le Amministrazioni titolari del potere di elaborare e disporre il Piano, parti anch'esse dello strumento negoziale del Patto, sono obbligate, per effetto dell'accordo, ad adoperarsi per il coordinamento delle prime con le seconde. Tale obbligo si accentua, per evidenti ragioni di buona fede, se poi si considera che, nella concreta fattispecie in esame, il piano paesistico, pur approvato poco tempo prima del Patto, si è comunque formato contemporaneamente a quest'ultimo e dunque la progettazione e la programmazione degli interventi di sviluppo non ne ha potuto tenere conto. La natura ed il contenuto degli obblighi accessori sono palesi. Si tratta di collaborare (parti pubbliche e private) alla realizzazione della iniziativa, il cui interesse è assunto come comune tra tutte le parti sottoscrittrici dell'accordo ponendo in essere ogni iniziativa utile allo scopo, pur se di natura discrezionale. In questo quadro va considerato che il legislatore non ha imposto tout court un preciso ordine di gerarchia tra gli strumenti di programmazione, tale per cui, ad esempio, il PTP condiziona il Patto o viceversa, ma ha sancito solo un obbligo di coordinamento, del tutto esigibile secondo comune diligenza e che non richiede particolari sforzi organizzativi da parte della P.A., concretizzandosi semplicemente in un esame congiunto delle relative previsioni (normative, quelle del Piano paesaggistico, di programmazione quelle del Patto) al fine di salvaguardare, ove possibile, le finalità di entrambe. L'esito di tale esame non è, ovviamente, scontato: ma nel coordinamento, che va effettuato da tutte le Amministrazioni coinvolte, sia quelle preposte al Patto che quelle

preposte alla tutela del vincolo, dovrà essere operato un motivato bilanciamento degli interessi e dei beni in conflitto, tenendo presente che questi ultimi sono tutti assistiti da precise garanzie costituzionali (tutela del paesaggio, art. 9, e tutela della iniziativa economica privata, art. 42).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.15388 del 01/07/2009 - Relatore: Fabrizio Forte -  
Presidente: Vincenzo Carbone

Sintesi:

**La convenzione di lottizzazione, diretta a disciplinare il successivo rilascio di concessioni edilizie e la esecuzione concordata tra le parti di opere di urbanizzazione, rientra tra gli accordi sostitutivi del provvedimento, rispetto ai quali la L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, prevede la giurisdizione esclusiva del G.A. per le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi stessi.**

Sintesi:

**La domanda proposta dal privato di risarcimento dei danni causati dalla condotta inerte del Comune nell'approvazione di una convenzione di lottizzazione appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, essendo la domanda di tutela connessa ad un comportamento dell'ente locale lesivo di interessi legittimi pretensivi alla conclusione positiva del procedimento di approvazione della convenzione, svolto nell'esercizio di un potere autoritativo e discrezionale, tutelabile insieme al conseguenziale diritto al risarcimento del danno.**

Estratto: «Come esattamente afferma il Consiglio di Stato, nel caso, oggetto del ricorso non era la mancanza di un atto dovuto del Comune di Genova, che ben poteva non approvare il piano attuativo consistente nel progetto di lottizzazione, ma l'assenza di una qualsiasi conclusione, positiva o negativa, al procedimento per il quale gli organi tecnici avevano già espresso i loro pareri positivi e la G.M. aveva proposto al consiglio comunale di approvare il progetto delle ricorrenti perché lo stesso era solo attuativo degli gli strumenti urbanistici generali vigenti in quel momento e non li violava.Come rileva il Consiglio di Stato (pag. 4 decisione impugnata), con la sentenza del 10 febbraio 1996 n. 27, il Tar della Liguria aveva "annullato il silenzio - rifiuto serbato dal Comune sul progetto, dichiarando l'obbligo della amministrazione di pronunciarsi sull'istanza" e l'ente locale non ha ottemperato alla decisione indicata, mantenendo una inerzia illegittima e in contrasto con il giudicato, per avere omesso di pronunciarsi in qualsiasi modo sul progetto di lottizzazione.Tale inerzia, ad avviso delle ricorrenti, costituisce comunque un comportamento materiale lesivo di soli diritti soggettivi, essendo a loro avviso atto dovuto quello di approvazione della legittima lottizzazione proposta.Esattamente tale conclusione si è dichiarata non corretta dal giudice amministrativo, in quanto non può che confermarsi quanto enunciato sul punto da queste S.U.: "La convenzione di lottizzazione, diretta a disciplinare il successivo rilascio di concessioni edilizie e la esecuzione concordata tra le parti di opere di urbanizzazione, rientra tra gli accordi sostitutivi del provvedimento, rispetto ai quali la L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, prevede la giurisdizione esclusiva del G.A. per le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi stessi" (S.U. 30 marzo 2009 n. 7573, 20 novembre 2007 n. 24009, 25 maggio 2007 n. 12186, ord. 10 gennaio 1986 n 140 e 17

gennaio 2005 n. 732). Poichè la domanda risarcitoria è stata proposta nel 2001 nel vigore della L. n. 241 del 1990, deve ritenersi sicuramente applicabile alla fattispecie la previsione della giurisdizione esclusiva sopra richiamata, considerato che nel caso sono sussistenti, come rilevato dalla decisione impugnata, anche gli interessi pretensivi alla eventuale approvazione del progetto di lottizzazione proposto dai privati, non dovuta come tale dal consiglio comunale. Oggetto della controversia nella fattispecie è stata l'inerzia del comune nel procedimento di "formazione" della convenzione e la mancata adozione da tale ente pubblico di un qualsiasi provvedimento conclusivo del procedimento, anche negativo dell'approvazione pretesa dalle ricorrenti, le quali avevano quindi solo un interesse legittimo pretensivo a detta approvazione che non vi fu e, essendo mancato ogni provvedimento negativo, sono state lese del bene della vita sorto dal loro affidamento dell'esito vicino di conclusione del procedimento, che ha fatto ritenere illegittimo il comportamento del Comune in sede di "formazione" dell'accordo poi mancato, comportando la lesione conseguente non iure dell'interesse legittimo all'atto conclusivo del procedimento, mancando però l'antigiuridicità della tacita negazione dell'approvazione oggetto del ricorso precedente allo stesso Tar Liguria.»

#### **n°300 ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO --> ACCORDI SOSTITUTIVI DI CONCESSIONE DEMANIALE**

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.3961 del 19/02/2010 - Relatore: Francesco Tirelli - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi:

**Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le pretese scorrettezze poste in essere nella fase esecutiva di un rapporto scaturito dalla conclusione di un accordo sostitutivo della concessione demaniale marittima.**

Estratto: «rilevato [omissis]che tanto puntualizzato, giova rammentare che in base alla L. 28 gennaio 1994, n. 84, art. 18, comma 4, il presidente dell'Autorità portuale può concludere, per le iniziative di maggiore rilevanza, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11;che il comma 5 di quest'ultimo articolo stabilisce, a sua volta, che "le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo";che dopo aver ricordato quanto sopra, rimane unicamente da aggiungere che la vertenza promossa dalle srl ZEN riguarda pretese scorrettezze poste in essere nella fase esecutiva di un rapporto scaturito dalla conclusione di un accordo del tipo di quelli previsti dal succitato art. 11;che va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, con rimessione delle parti davanti al TAR competente per territorio;»

#### **n°301 ACCORDI SOSTITUTIVI DI PROVVEDIMENTO --> CONVENZIONE URBANISTICA**

TAR SICILIA, SEZIONE III CATANIA n.1863 del 21/04/2010 - Relatore: Giovanni Milana - Presidente: Calogero Ferlisi

Sintesi:

**Alla luce del disposto di cui all'art. 11 della L. n. 241/1990, nelle ipotesi di accordo previste dalla legislazione speciale (come le convenzioni in materia urbanistica, cui va assimilata la convenzione in materia di edilizia residenziale) permane intatto l'attributo pubblicistico dell'esercizio del potere amministrativo e della natura pubblica degli interessi portati dall'Amministrazione, con conseguente riconoscimento della legittimità costituzionale della relativa previsione giurisdizionale esclusiva.**

Estratto: «L'eccezione afferente la giurisdizione è infondata. Oggetto del contendere è costituito dalla opposizione ad un decreto ingiuntivo con il quale è stato imposto alla odierna opponente il pagamento di somme di denaro che il Comune di Enna ha pagato ai proprietari dei terreni espropriati dalla Cooperativa, su delega del Comune, per la realizzazione di alloggi sociali. Il Comune, pertanto, pretende dalla Cooperativa un credito scaturente dal pagamento di somme da esso anticipate il cui onere, in forza dell'art. 3 della convenzione stipulata inter partes con atto pubblico del 26 settembre 1979 repertorio n. 667 è posto a carico della Cooperativa. Rileva il Collegio che il procedimento in base al quale la Cooperativa opponente ha acquisito le aree ove ha allocato gli alloggi sociale ha natura pubblicistica ed ha comportato effusione di attività amministrativa prevista e disciplinata da leggi nazionali (L. 1865/1971, L.n. 167/1972 e L. n.95/1977); la controversia introdotta dall'opposizione in epigrafe, sulla quale il Collegio è chiamato a decidere rientra, pertanto, nella giurisdizione di questo G.A. L'art. 33 del d. lgs. 80/1998, invocato dalla parte opponente, relativo alla (diversa) materia dei servizi pubblici, oltre a non avere diretta rilevanza nella fattispecie in esame, è stato comunque fatto oggetto di (parziale) declaratoria di illegittimità costituzionale, da parte della sentenza n. 204/2004, che ha però comunque circoscritto - facendone salva la legittimità costituzionale - l'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi alle fattispecie caratterizzate dall'esercizio di poteri amministrativi, escludendo invece quelle in cui la semplice presenza della pubblica amministrazione come parte del rapporto in nulla differenzia il rapporto medesimo da una vicenda tra privati. Si badi però che la Corte costituzionale, nella sentenza in esame, non ha ricondotto la linea discrezionale del sistema ad un attributo formale (provvedimento o negozio), ma ha chiarito che il ricorso, da parte dell'amministrazione, a strumenti privatistici non elimina l'attributo pubblicistico-funzionale della fattispecie, laddove lo strumento negoziale operi in sostituzione dell'atto di esercizio del potere, la cui sostanziale connotazione pubblicistica continua, evidentemente, a permeare la fattispecie. Proprio il richiamo alla valenza pubblicistica degli accordi ex art. 11 della L. n. 241/1990, della così detta amministrazione consensuale, consente di affermare che, nelle ipotesi di accordo previste dalla legislazione speciale (come le convenzioni in materia urbanistica, cui va assimilata la convenzione in esame in materia di edilizia residenziale) permane intatto l'attributo pubblicistico dell'esercizio del potere amministrativo e della natura pubblica degli interessi portati dall'Amministrazione, con conseguente riconoscimento della legittimità costituzionale della relativa previsione giurisdizionale esclusiva" ( cfr. in termini TAR Sicilia Palermo sent. n.1465/2007 confermata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa Reg. Sic. con decisione 14 dicembre 2009, n. 1187, resa in relazione ad opposizione a decreto ingiuntivo richiesto e concesso dal giudice amministrativo ad un Comune per il pagamento di somme ad esso dovute da un privato a titolo di penale per mancata esecuzione di opere di urbanizzazione). Del resto è pacifico in dottrina ed in giurisprudenza che, indipendentemente



dalla possibile qualificazione privatistica, le convenzioni in materia urbanistica, lasciano sempre integra la potestà pubblicistica del Comune in materia di disciplina del territorio alla stregua di sopravvenute esigenze urbanistiche, giacché la natura dell'accordo sostitutivo del provvedimento che approva la convenzione facoltizza comunque l'amministrazione, ai sensi dell'art 11, comma 4 della L. 7/9/1990, n. 241, a sciogliersi dall'accordo per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, nonché a regolare unilateralmente ed autoritativamente i rapporti e le attività oggetto di convenzione (cfr. da ultimo Consiglio di Stato, Sez. IV, dec. 4 maggio 2010, n. 2568 in tema di controversia relativa a domanda di risoluzione per inadempimento di una convenzione di lottizzazione; cfr. anche T.A.R. Sicilia Palermo, 21 settembre 2004, n. 2052 in tema di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alla controversia avente ad oggetto la pretesa di un Comune al pagamento di somme da questo pagate per l'espropriazione di aree edificabili cedute a cooperativa edilizia in regime di superficie per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare).»

TAR PIEMONTE, SEZIONE I n.1580 del 24/03/2010 - Relatore: Paola Malanetto - Presidente: Franco Bianchi

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla fideiussione che rappresenta una componente intrinseca della convenzione di urbanizzazione.**

Estratto: «In definitiva la controversia circa l'esecuzione della convenzione tra Comune e privato è indubbiamente devoluta alla giurisdizione esclusiva del GA; la controversia tra lo stesso Comune e il fideiussore ha sempre ad oggetto l'adempimento/inadempimento ed il contenuto delle medesime obbligazioni assunte dal garantito in sede di convenzione e, qualora devoluta al GO, indurrebbe il paradosso che il medesimo inadempimento sarebbe devoluto alla cognizione di due diversi giudici con rischio di contrasto di giudicati ed inutile moltiplicazione di vertenze. Nel senso della devoluzione al giudice amministrativo di tutte le controversie aventi ad oggetto l'inesatto inadempimento o adempimento degli obblighi nascenti da una convenzione si è espresso il TAR Brescia sez. I 16.12.2009 n. 2593; sull'ampiezza della giurisdizione del GA nell'ambito degli accordi sostitutivi del provvedimento, in quanto legata non all'atto ma alla complessiva esecuzione dell'accordo, si veda anche TAR Firenze sez. I 16.9.2009 n. 1446; in fattispecie analoga alla presente ha declinato la giurisdizione adottando identica soluzione a quella qui proposta il Tribunale di Pavia nella sentenza n. 106 del 9.2.2010. Deve dunque essere respinta l'eccezione di difetto di giurisdizione.»

TAR VENETO, SEZIONE III n.849 del 17/03/2010 - Relatore: Stefano Mielli - Presidente: Giuseppe Di Nunzio

Sintesi:

**La controversia relativa ad una convenzione integrativa del contenuto della variante urbanistica e del permesso di costruire rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ancorché venga fatta valere la nullità parziale della convenzione.**

Estratto: «La controversia all'esame pertanto, in quanto relativa ad una convenzione integrativa del contenuto della variante urbanistica e del permesso di costruire, e consistente quindi in uno strumento negoziale che presuppone l'esistenza dello strumento autoritativo (circa la compatibilità con l'art. 103 della Costituzione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo cfr. Corte costituzionale, 6 luglio 2004, n. 204, punto 3.4.2 in diritto), rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ancorché venga fatta valere la nullità parziale della convenzione (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, 13 novembre 2000, n. 1174; Cassazione, Sez. I, 1 febbraio 1999, n. 8; Tar Sardegna, Sez. II, 26 gennaio 2009, n. 65). La sussistenza della giurisdizione esclusiva comporta l'esistenza di una cognizione piena, estesa anche ai diritti.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.4319 del 23/02/2010 - Relatore: Angelo Spirito -  
Presidente: Antonino Elefante

Sintesi:

**La controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una fideiussione concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione e penali, pattuite in una convenzione di lottizzazione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia, attesa l'autonomia tra i rapporti in questione, nonché la circostanza che, nella specie, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare, neppure mediatamente, pubblici poteri.**

Estratto: «costituisce patrimonio consolidato della giurisprudenza di questa Corte il principio in ragione del quale l'obbligazione principale e quella fideiussoria, benché fra loro collegate, mantengono una propria individualità non soltanto soggettiva (data l'estraneità del fideiussore al rapporto richiamato dalla garanzia) ma anche oggettiva, in quanto la causa fideiussoria è fissa ed uniforme, mentre l'obbligazione garantita può basarsi su qualsiasi altra causa idonea allo scopo, con la conseguenza che la disciplina dell'obbligazione garantita non influisce su quella della fideiussione, per la quale continuano a valere le normali regole, comprese quelle sulla giurisdizione (Cass. sez. un. 5 febbraio 2008, n. 2655, nella cui fattispecie, la S.C. - dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario - ha rigettato il ricorso contro la sentenza che, in una controversia promossa dall'Agenzia delle entrate nei confronti del fideiussore di una società dichiarata decaduta dal contributo per la realizzazione di uno stabilimento industriale, aveva dichiarato l'estraneità del rapporto dedotto in giudizio rispetto a quello di finanziamento); può essere, dunque, enunciato il principio secondo cui: "la controversia avente ad oggetto l'escussione, da parte del Comune, di una fideiussione concessa a garanzia di somme dovute per oneri di urbanizzazione e penali, pattuite in una convenzione di lottizzazione, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario e non nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di urbanistica ed edilizia, attesa l'autonomia tra i rapporti in questione, nonché la circostanza che, nella specie, la P.A. agisce nell'ambito di un rapporto privatistico, senza esercitare, neppure mediatamente, pubblici poteri";»



Estratto: «Di tali principi la giurisprudenza ha fatto applicazione nei casi in cui oggetto del giudizio erano anche obbligazioni assunte nell'ambito di accordi intervenuti nel relativo procedimento. In particolare la Corte di Cassazione ha anche affermato che la domanda diretta ad ottenere la declaratoria dell'obbligo di un Comune di acquisire la proprietà di terreni, destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che il privato si è obbligato a cedere gratuitamente all'ente locale in base ad una convenzione con lo stesso, seguita da concessione edilizia, introduce una controversia riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ragione dell'art. 11, comma 5, l. 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo; il quale, appunto, riserva alla giurisdizione esclusiva di questo stesso Giudice le controversie in materia di esecuzione, formazione e conclusione di quegli accordi che assolvano la funzione di individuazione convenzionale del contenuto di un provvedimento da emettersi dalla p.a. a conclusione di un procedimento preordinato all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa: e la presente controversia tende proprio a stabilire se vi sia a carico dei convenuti lo specifico obbligo su descritto e che si assume come derivante dalla più volte citata convenzione (Cass. SS.UU. 11/8/1997 n. 7452 e, ut supra, TAR Bs, n. 374 del 15.4.2008).Rientrano quindi nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche tutte le controversie in genere aventi ad oggetto l'inesatto inadempimento o adempimento di obblighi nascenti da una convenzione. Né rileva che il rapporto relativo si sia esaurito per decorrenza del termine di durata di esso poiché la riserva di giurisdizione operata dalla norma a favore di questo Giudice riguarda il rapporto così richiamato, indipendentemente dal fatto che esso sia ancora in vita o sia cessato, purché la controversia ponga in discussione il rapporto stesso nel suo momento genetico o funzionale od esecutivo.Nel caso in esame la domanda proposta dal Comune di Rovato è volta ad accertare previamente l'inadempimento di obblighi che sarebbero stati strumentali rispetto all'esecuzione del rapporto; non v'è dubbio perciò che la controversia attenga al rapporto medesimo visto nel suo momento applicativo (Cass. SS.UU. 20.11.2007 n. 24009) ed esecutivo.»

TAR LOMBARDIA, SEZIONE I BRESCIA n.2593 del 16/12/2009 - Relatore: Mario Mosconi -  
Presidente: Giuseppe Petruzzelli

Sintesi:

**La domanda diretta ad ottenere la declaratoria dell'obbligo di un Comune di acquisire la proprietà di terreni, destinati alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che il privato si è obbligato a cedere gratuitamente all'ente locale in base ad una convenzione con lo stesso, seguita da concessione edilizia, introduce una controversia riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ragione dell'art. 11, comma 5, l. 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento amministrativo.**

Sintesi:

**Rientrano nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in genere aventi ad oggetto l'inesatto inadempimento o adempimento di obblighi nascenti da una convenzione urbanistica tra Comune e privati.**

CORTE D'APPELLO DI NAPOLI, SEZIONE I CIVILE del 03/11/2009 - Relatore: Maria Silvana Fusillo - Presidente: Maurizio Gallo

Sintesi:

**La convenzione, avente ad oggetto la cessione di aree espropriate comprese nel PIP, è strumento negoziale che integra la gestione pubblicistica del territorio urbano, già individuata nel piano di lottizzazione, ed è espressione della potestà autoritativa riconosciuta per la tutela dell'interesse pubblico. Rientra pertanto nella giurisdizione esclusiva del GA la controversia concernente l'inadempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione medesima (nel caso di specie relativi al pagamento delle somme dovute al Comune da parte della cooperativa assegnataria delle aree espropriate), ciò anche alla luce dell'art. 11 comma 5 L. n. 241/1990.**

Estratto: «Il presente giudizio, introdotto con atto di citazione notificato in data 10/01/01, ricade nell'ambito di efficacia dell'art. 34, D.Lgs. 31/3/98, n. 80, come sostituito dall'art. 7 della L. 21 luglio 2000, n. 205, che ha riservato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie aventi ad oggetto "gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia edilizia ed urbanistica"; il comma 2 dell'art. 7 citato aggiunge che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio". La disposizione si riconnette all'art. 16 legge 28 gennaio 1977, n. 10 sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia urbanistica, ampliandone sia sul piano semantico che contenutistico la portata, in origine circoscritto ai ricorsi giurisdizionali aventi ad oggetto la concessione edilizia, gli oneri urbanistici e il relativo regime sanzionatorio. La parziale dichiarazione di incostituzionalità della disposizione in parola ad opera della sentenza n. 204/04 della Corte costituzionale, che ha espunto dal testo normativo i "comportamenti" della p.a., non ha rilievo ai fini della presente controversia che ha a presupposto un provvedimento (convenzione), e non un "comportamento" dell'Ente territoriale. La norma ha esteso la giurisdizione esclusiva amministrativa in materia urbanistica, tanto da abbracciare, oltre le attribuzioni normative, l'attività di gestione, nell'accezione onnicomprensiva di governo ed uso del territorio. Il modello di gestione è sostanzialmente neutro ai fini della giurisdizione: sia esso strettamente pubblicistico che realizzato con il concorso dell'iniziativa privata. Fra questi ultimi vi rientra a pieno titolo il piano di lottizzazione convenzionata. Si tratta di uno strumento urbanistico esecutivo ove la convenzione, che accede al piano, disciplina sul piano negoziale le modalità di assolvimento degli obblighi di urbanizzazione, le cessioni di aree, le opere di urbanizzazione. Al di là della controversa qualificazione giuridica, rileva che, nella specie, la convenzione, avente ad oggetto la cessione di aree espropriate comprese nel piano per gli insediamenti produttivi (PIP) del Comune, è strumento negoziale che integra la gestione pubblicistica del territorio urbano, già individuata nel piano di lottizzazione, ed è espressione della potestà autoritativa riconosciuta per la tutela dell'interesse pubblico. L'inadempimento degli obblighi previsti nella convenzione rientra pertanto nell'ambito della giurisdizione esclusiva. Né in contrario rileva il fatto che la controversia sia promossa dall'amministrazione, anziché dal privato. Se è pur vero che l'art. 34 D.Lgs. n. 80/98 come sostituito dall'art. 7, L. 205/00, a differenza della previsione di cui all'art. 33 sulla giurisdizione esclusiva in materia di pubblici servizi, fa ancora riferimento ai ricorsi avverso atti o comportamenti adottati dalla p.a., sottintendendo che questa è parte necessaria resistente, rileva sul piano sistematico l'art. 11, co. 5, L. 8/08/1990 n. 241, che devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie che trovano titolo negli accordi che sostituiscono o integrano i provvedimenti amministrativi, ivi

incluse la controversie nelle quali l'amministrazione è parte attrice. In sintesi, il proposto gravame deve essere rigettato, per essere devoluta la presente controversia alla giurisdizione amministrativa.»

TAR TOSCANA, SEZIONE I n.1446 del 16/09/2009 - Relatore: Eleonora Di Santo - Presidente: Gaetano Ciccìo

Sintesi:

**Rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative alle convenzioni di lottizzazione, a norma dell'art. 11, co. 5, legge 241/1990 e dell'art. 34 d. lgs. 80/1998, anche nel caso in cui sia la P.A. ricorrente contro il privato inadempiente.**

Estratto: «Con il presente giudizio il Comune di Figline agisce in giudizio per l'adempimento delle obbligazioni a carico dei Sig. Ciari e Bianchi, quali controparti della convenzione di lottizzazione più avanti specificata, e dei Sig.ri Lamoratta Viviana e Stefano, quali aventi causa dal primo. In particolare si contesta che sia stato adempiuto l'obbligo di realizzare una strada interna ai lotti e di trasferirla gratuitamente al suddetto Comune, come previsto nella convenzione di lottizzazione e nella relativa documentazione tecnica. La convenzione al punto 2), infatti, statuisce che la «ditta lottizzante si obbliga (...) ad assumere a proprio carico i seguenti oneri relativi alle opere di urbanizzazione primaria inerenti alla lottizzazione: le strade interne, i parcheggi, (...) che verranno costruiti a cura e spese della ditta lottizzante». La ditta, inoltre, si obbliga ai sensi del punto 3) «alla cessione a titolo gratuito delle opere di urbanizzazione primaria con le modalità di seguito indicate». La natura degli impegni assunti dai privati deve essere ricostruita sul presupposto della consolidata qualificazione di dette convenzioni in termini di accordi sostitutivi del provvedimento di cui all'art. 11 L. 241/1990 (Così Cass. SS.UU., 15.12.2000, n. 1262; SS.UU., 11.12.2001, n. 15641; SS.UU., 7.2.2002, n. 1763; tra le pronunce più recenti Cons. Stato, sez. IV, 19 febbraio 2008, n. 534 secondo cui «È sufficiente, al riguardo, ricordare che le convenzioni di lottizzazione costituiscono strumenti di attuazione del piano regolatore generale, rivestono carattere negoziale e, in particolare, di accordi sostitutivi del provvedimento (Cons. St., sez. IV, 15 settembre 2003, n. 5152) e che, pertanto, le stesse restano soggette alla disciplina dettata dall'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Cons. St., sez. IV, 13 gennaio 2005, n. 222)»). Si tratta quindi di atti negoziali, che presuppongono la ricerca da parte della pubblica amministrazione del consenso del privato su un certo assetto di interessi ed attribuiscono allo stesso posizioni di diritto-obbligo. Ne consegue, quale immediato corollario, che la loro modifica necessita della manifestazione di volontà di tutti i soggetti che hanno concorso alla loro formazione, ivi compresi, ovviamente, anche i soggetti privati che, pur non essendo proprietari dei lotti incisi dalla variante, hanno proposto il piano ed hanno sottoscritto la relativa convenzione urbanistica. Alla luce della suddetta ricostruzione, nel caso di specie deve essere riconosciuto al privato un vero e proprio obbligo di realizzazione degli interventi di urbanizzazione posti a suo carico e di cessione gratuita all'amministrazione delle aree nelle quali queste sono state costruite. Ebbene, dalla qualificazione della convenzione di lottizzazione in termini di accordo sostitutivo debbono trarsi, come correttamente rilevato dal ricorrente, alcune conseguenze giuridiche: - sul piano processuale, ne discende la competenza a conoscere dell'odierna vicenda del giudice amministrativo, ex art. 11 della legge sul procedimento; - sul piano sostanziale, ne deriva

l'applicazione dei principi del codice civile in materia di obbligazione e contratti, in quanto compatibili. Infatti, assunta la convenzione di lottizzazione nella categoria dell'accordo procedimentale, la norma di cui all'art. 11 della legge 241/1990 permette di risolvere qualsiasi dubbio interpretativo sulla giurisdizione, perché, prevedendo al comma 5 che «le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo», stabilisce espressamente che le controversie relative all'esecuzione e all'inadempimento degli accordi (nel nostro caso relative alla esecuzione della convenzione) siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Peraltro, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, rientrando la nostra fattispecie nella materia urbanistica, si può radicare anche su altra norma. Trattasi dell'art. 34 del d.lg. n. 80 del 1998, come modificato dalla l. n. 205 del 2000, secondo cui: «sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia» e si soggiunge al comma 2° che «Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio». Una controversia relativa all'esecuzione di una convenzione di lottizzazione può trovare, dunque, adeguata tutela innanzi al giudice amministrativo in virtù del disposto di cui all'art. 34 del d. lg. n. 80 del 1998. Tuttavia, concordando pienamente con quanto sostenuto dal ricorrente, esiste una differenza tra le due fattispecie normative: nell'art. 34 la giurisdizione esclusiva è individuata per materia, con riferimento ai provvedimenti e agli atti delle pubbliche amministrazioni attinenti all'urbanistica ed all'edilizia; nell'art. 11 comma 5, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è determinata non in base alla materia, ma in virtù della tipologia di atto che è fonte del rapporto e, cioè, l'accordo. Quindi, il potere cognitivo del giudice amministrativo ex art. 11 della legge 241/1990 è ben più esteso di quello deducibile dall'art. 34. La stessa giurisprudenza mostra di essere ben consapevole di questa differenza, quando, in riferimento agli accordi amministrativi, chiarisce che nella specie «si configura una ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia, bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisca oggetto» (Cass., 25 maggio 2007 n. 12186). Ne discende, sempre in armonia con le tesi ricorsuali, un'ulteriore conseguenza: l'art. 11 comma 5 permette, a differenza di quanto può avvenire nella giurisdizione esclusiva dal giudice amministrativo in materia urbanistica, che sia l'amministrazione a chiedere al giudice la condanna della parte privata e non il privato che porti a conoscenza del giudice un accordo o un provvedimento dell'amministrazione ritenuto lesivo. Come dire che l'amministrazione non si pone più esclusivamente come resistente, ma può essere anche parte ricorrente. In questo modo si è introdotta nel processo amministrativo una *vocatio in ius*, che ha il pregio di rendere piena la tutela davanti al giudice amministrativo (al pari di quanto lo sarebbe se vi fosse il giudice ordinario) in ipotesi nelle quali si discute di accordo col privato sull'uso del potere discrezionale. Ebbene, i presupposti della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo citati risultano integrati nel caso concreto; perciò, correttamente l'ente si è attivato per chiedere al giudice amministrativo la condanna del privato inadempiente rispetto all'accordo di lottizzazione. Risulta, pertanto, infondata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dalla difesa dei Sig. Lamoratta Stefano e Viviana.»

TAR CAMPANIA, SEZIONE VIII NAPOLI n.4806 del 24/08/2009 - Relatore: Renata Emma

Ianigro - Presidente: Antonino Savo Amodio

Sintesi:

**Le convenzioni di lottizzazione, quali strumenti di pianificazione di tipo attuativo del PRG, rientrano tra gli accordi sostitutivi del procedimento disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 11; ai sensi del comma 5 della citata norma, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi dalla amministrazione con i soggetti privati, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero - se previsto dalla legge - in sostituzione di questo.**

Sintesi:

**La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di convenzioni di lottizzazione ai sensi dell'art. 11 comma 5 l. 7 agosto 1990 n. 241 non si limita al solo accertamento dell'inadempimento delle parti o all'esame delle rispettive istanze di adempimento ovvero di risoluzione, ma si estende anche alla domanda di risarcimento dei danni, trattandosi di questione non attinente all'ambito della giurisdizione, ma solo all'estensione dei poteri del Giudice amministrativo.**

Estratto: «1.2 Ciò premesso, va a questo punto evidenziato, che, per entrambi i capi di domanda di cui al presente ricorso, il Comune di Benevento ha preventivamente instaurato un giudizio civile con atto di citazione (allegato in atti) notificato il 2.06.1999, innanzi al Tribunale di Benevento, e che il predetto giudizio, è stato definito con sentenza n. 1662/2004 con cui veniva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario ravvisandosi la giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. 80/1998 come modificato dalla legge n. 205/2000. La detta statuizione sulla giurisdizione amministrativa va condivisa, ad avviso di questo Collegio, benché sotto diverso profilo rispetto a quanto rappresentato nella predetta decisione. Al riguardo va rammentato che, già prima della entrata in vigore dell'art. 7, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205 ( che ha attribuito la materia urbanistica alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ), le controversie riguardanti gli adempimenti degli obblighi derivanti da convenzioni edilizie connesse a lottizzazioni spettavano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in base all'art. 11, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo. Quest'ultima norma - ritenuta immediatamente applicabile anche in relazione ad accordi presi prima della sua entrata in vigore - riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione di accordi che assolvano la funzione di individuazione convenzionale del contenuto di un provvedimento da emettersi dalla pubblica amministrazione (Cassazione civile Sezioni Unite, n. 7452 dell'11 agosto 1997, TAR Lombardia Brescia, n. 1126 del 28 novembre 2001, TAR Puglia Bari, sez. II<sup>a</sup>, n. 839 del 29 marzo 2001). Sul punto, la giurisprudenza di legittimità della Suprema Corte a Sezioni Unite, con orientamento costante, ha ribadito anche di recente (SS. UU. 25 maggio 2007, n. 10186), che le convenzioni di lottizzazione, quali strumenti di pianificazione di tipo attuativo del PRG, rientrano tra gli accordi sostitutivi del procedimento disciplinati dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, e che, ai sensi del comma 5 della citata norma, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi conclusi dalla amministrazione con i soggetti privati, al fine di determinare il contenuto

discrezionale del provvedimento finale ovvero - se previsto dalla legge - in sostituzione di questo. Nella specie, pertanto, si configura un' ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa non correlata ad una determinata materia, bensì ad una determinata tipologia di atto, quale che sia la materia che ne costituisca oggetto. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di convenzioni di lottizzazione ai sensi dell'art. 11 comma 5 l. 7 agosto 1990 n. 241 non si limita al solo accertamento dell'inadempimento delle parti o all'esame delle rispettive istanze di adempimento ovvero di risoluzione, ma si estende anche alla domanda di risarcimento dei danni, trattandosi di questione non attinente all'ambito della giurisdizione, ma solo all'estensione dei poteri del Giudice amministrativo.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.18368 del 19/08/2009 - Relatore: Alfredo Mensitieri - Presidente: Vincenzo Carbone

Sintesi:

**Le controversie relative all'inadempimento di obbligazioni assunte con una convenzione di attuazione di un piano di recupero appartengono alla giurisdizione esclusiva del G.A., ai sensi dell'art. 11, co. 5 legge 241/1990 e dell'art. 34 d. lgs. 80/1998, tenuto conto della natura amministrativa del procedimento, del carattere anche pubblico degli interessi coinvolti, della manifesta incidenza sul territorio della convenzione e della sua attuazione.**

Estratto: «La controversia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è stata sostenuta dal Comune di Venezia in base alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, comma 5, sul procedimento amministrativo, che ad essa riserva le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi previsti dal medesimo articolo. Ha richiamato in proposito il controricorrente la giurisprudenza sia civile che amministrativa orientata in maniera univoca nel ritenere che le controversie relative all'inadempimento delle obbligazioni assunte mediante una convenzione di lottizzazione siano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo a mente della richiamata norma di cui alla L. n. 241 del 1990, in quanto attraverso le stesse l'ente locale esercita il potere di piano in forma alternativa rispetto a quella del piano particolareggiato ed altresì il potere di regolazione dell'attività di trasformazione edilizia del territorio (Cass. S.U. n. 7452/97, n. 11934/98, n. 1262/2000, n. 1763/2002). Alle fattispecie richiamate nella citata giurisprudenza sarebbe, ad avviso del Comune, pienamente assimilabile ai fini dell'individuazione della giurisdizione, quella oggetto della presente controversia, relativa all'inadempimento di obbligazioni assunte con convenzione di attuazione di piano di recupero. Poichè, infatti, per le S.U. di questa Corte (vedi la citata sentenza n. 7452/97) ai fini della riconducibilità della fattispecie alla L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, è essenziale che l'accordo assolva la funzione di individuazione convenzionale del contenuto di un provvedimento che l'Amministrazione deve emettere a conclusione di un procedimento preordinato all'esercizio di una pubblica funzione amministrativa, tale ipotesi pienamente ricorre nel caso che ne occupa giacché, attraverso la convenzione del 6 agosto 1997, l'Ente locale ha esercitato il potere di regolazione dell'attività di trasformazione edilizia del territorio, provvedendo a disciplinare le modalità attuative del piano di recupero di iniziativa privata relativo all'area sita in (OMISSIS). Ebbene, ad avviso del Collegio, conformemente anche alle conclusioni del P.G., la ritenuta parificazione della convenzione oggetto di causa ad una convenzione di lottizzazione, comportante l'inclusione della stessa



nella tipologia degli atti prefigurati dalla L. n. 241 del 1990, art. 11, appare pienamente sostenibile stante la evidente equiparabilità delle due fattispecie che controparte censura alla stregua di una non convincente configurazione della convenzione "de qua" come cessione meramente attuativa di scelte amministrative già definite e compiute in precedenza con il rilascio (tra l'altro non dimostrato) delle concessioni edilizie; quale negozio, cioè, non costituente espressione del potere autoritativo - discrezionale dell'Amministrazione, inerente la regolamentazione dell'attività di trasformazione del suolo, bensì contrattazione "iure privatorum" volta ad attribuire ad entrambe le parti un vantaggio di natura economica. D'altra parte, come rilevato dallo stesso P.G., la materia oggetto della convenzione è proprio quella urbanistica, in relazione alla quale il D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34, in vigore, nel testo come modificato dalla L. 21 luglio 2000, n. 205, alla data (28 marzo 2007) di proposizione della domanda, rilevante a tali effetti ai sensi dell'art. 5 c.p.c., ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia con una formula che abbraccia la totalità degli aspetti dell'uso del territorio, nessuno escluso. Ed infatti, la natura amministrativa del procedimento, il carattere anche pubblico degli interessi coinvolti, la manifesta incidenza sul territorio della convenzione e della sua attuazione, riconducono oggettivamente la controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo quale prevista dal menzionato art. 34, del decreto: senza che, in senso contrario, possa invocarsi la sentenza 204 del 2004 della Corte Costituzionale - che ha tra l'altro dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del citato art. 34 - giacché l'uso del territorio non consegue nella specie a meri comportamenti della P.A. (vedi Cass. S.U. sent. n. 2029 del 2008).»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.9151 del 17/04/2009 - Relatore: Umberto Goldoni - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi:

**La convenzione urbanistica diretta a disciplinare il rilascio di concessioni edilizie e la realizzazione di opere di urbanizzazione costituisce una convenzione di lottizzazione, rientrante tra gli accordi sostitutivi del provvedimento rispetto a cui la L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, prevede la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo per le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione di detti accordi.**

Sintesi:

**La giurisdizione esclusiva del GA sulle convenzioni urbanistiche non viene meno nell'ipotesi in cui, insorti alcuni contenziosi e concluso tra la parte privata ed il Comune un accordo transattivo con modifica della convenzione originaria, venga giudizialmente richiesta l'esecuzione di una determinata opera da parte dell'Ente comunale e la condanna della società al risarcimento del danno per la ritardata esecuzione dell'opera stessa.**

Estratto: «la convenzione urbanistica diretta a disciplinare il rilascio di concessioni edilizie e la realizzazione di opere di urbanizzazione costituisce una convenzione di lottizzazione, rientrante tra gli accordi sostitutivi del provvedimento rispetto a cui la L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, prevede la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo per le controversie relative alla formazione, conclusione ed esecuzione di detti accordi. La

giurisdizione esclusiva non viene meno nell'ipotesi in cui, insorti alcuni contenziosi e concluso tra la parte privata ed il Comune un accordo transattivo con modifica della convenzione originaria, venga giudizialmente richiesta l'esecuzione di una determinata opera da parte dell'Ente comunale e la condanna della società al risarcimento del danno per la ritardata esecuzione dell'opera stessa. L'accordo transattivo e la successiva variante alla convenzione originaria sono infatti comunque collegati a detta convenzione, per cui si tratta di atti - con contenuto riconducibile alle problematiche relative agli oneri di urbanizzazione - endoprocedimentali all'interno di un procedimento amministrativo complesso, finalizzato a consentire al privato di edificare su terreni di sua proprietà e la controversia non attiene ad aspetti meramente patrimoniali del rapporto concessorio, involgendo invece valutazioni strettamente inerenti a detto rapporto nel momento funzionale (v. Cass. 20.11.2007, n. 24009). Tali conclusioni sono sostenute da un ormai consolidato e condiviso, completamente e con assoluta convinzione, avviso che attinge alla radici stesse della tematica e si atteggia pertanto a principio generale nella subiecta materia (cfr. Cass. nn 19494, 18630 del 2008 e 2029 (ordza) dello stesso anno), che non può pertanto risultare scalfito da considerazioni di specie relativa alla domanda di risarcimento del danno, che non valgono a svilire la analisi intrinseca del rapporto, che mantiene la sua connotazione proprio in ragione dell'inevitabile collegamento alla convenzione originaria.»

TAR MARCHE n.69 del 03/03/2009 - Relatore: Alberto Tramaglini - Presidente: Vincenzo Sammarco

Sintesi:

**Spetta al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulla domanda avente ad oggetto la risoluzione di una convenzione urbanistica.**

Estratto: «Nel contesto di tali principi va osservato che la domanda riconvenzionale qui proposta è diretta ad ottenere il risarcimento del danno quantificato sulla base del valore delle opere ancora da realizzare, domanda fondata su una specifica clausola della convenzione che prevede, in caso di inadempimento, che il Comune possa, previa diffida, sostituirsi alle ditte proprietarie nell'esecuzione delle opere utilizzando al riguardo la fideiussione prestata, salvo l'addebito degli ulteriori oneri ed impregiudicata l'azione per danni (art. 12, 4° comma). Si tratta pertanto di un diritto che nasce dalla facoltà convenzionalmente attribuita al Comune di eseguire direttamente le opere oggetto della prestazione degli obbligati e che non presuppone la risoluzione della convenzione (che al giudice amministrativo comunque spetti - ex art. 11 L. n.241/90 - la giurisdizione esclusiva sulla domanda avente ad oggetto la risoluzione di una convenzione urbanistica appare principio pacifico: cfr. Cassazione civile, sez. un., 25 maggio 2007, n. 12186 e 17 gennaio 2005, n. 732, nonché Consiglio Stato, sez. IV, 16 gennaio 2008, n. 74).»

n°302 **ACCORDI TRA ENTI**

TAR SARDEGNA, SEZIONE II n.752 del 24/07/2012 - Relatore: Alessandro Maggio - Presidente: Alessandro Maggio



Sintesi:

**L'accordo avente ad oggetto la regolamentazione di rapporti concernenti beni del patrimonio indisponibile (locali per uffici) non si colloca nell'alveo delle convenzioni meramente privatistiche, ma si inquadra negli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della L. 7/8/1990 n. 241; conseguentemente, la relativa controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del c.p.a.**

Estratto: «Sempre in via pregiudiziale va esaminata la questione di giurisdizione prospettata dall'amministrazione regionale. Sostiene quest'ultima che la cognizione dell'odierna controversia spetterebbe al giudice ordinario, avendo riguardo ad un atto attuativo di un precedente accordo contrattuale fra Regione Autonoma della Sardegna, AAST di Olbia e Comune di Olbia. L'eccezione è fondata solo in parte. L'odierno ricorso ha, in realtà, ad oggetto, per un verso l'atto 6/7/2006 n. 0253/DTO, di cui si chiede l'annullamento, per altro verso il menzionato accordo trilaterale, di cui si domanda l'accertamento della parziale inefficacia. Orbene, con riguardo al citato atto 0253/DTO del 2006, va senz'altro declinata la giurisdizione, spettando decidere al giudice ordinario. Ed invero, con l'atto in questione il Direttore del Servizio Territoriale Demanio e Patrimonio di Tempio - Olbia ha, tra l'altro, stabilito: a) di conferire alla Provincia di Olbia - Tempio i diritti di utilizzo di taluni locali che il Comune aveva preso in locazione da terzi perché fossero adibiti a sede provvisoria della soppressa AAST di Olbia; b) di dare atto che gli oneri relativi al canone di locazione sarebbero rimasti a carico del Comune di Olbia. Come risulta evidente, così facendo la menzionata autorità regionale è intervenuta su un rapporto di natura prettamente paritetica, quale quello nascente dal contratto di locazione tra Comune e terzo proprietario del bene immobiliare locato, in assenza di qualunque potere pubblicistico che gli consentisse di disporre dell'immobile. Da qui la conseguenza che nella fattispecie non sono ravvisabili posizioni di interesse legittimo tutelabili di fronte al giudice amministrativo. Il rilevato difetto di giurisdizione in ordine alla domanda impugnatoria, consente di prescindere dall'esame dell'eccezione di intervenuta acquiescenza prospettata dalla Provincia. La giurisdizione amministrativa sussiste, invece, in ordine all'azione rivolta ad ottenere l'accertamento della parziale inefficacia del menzionato accordo Regione, AAST, Comune. Quest'ultimo, contrariamente a quanto l'amministrazione regionale sostiene, non si colloca nell'alveo delle convenzioni meramente privatistiche, ma si inquadra negli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della L. 7/8/1990 n. 241, avendo ad oggetto la regolamentazione di rapporti concernenti beni del patrimonio indisponibile (locali per uffici). Conseguentemente, la relativa controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del c.p.a.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.17073 del 08/08/2011 - Relatore: Maria Rosaria San Giorgio - Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi:

**Spetta al giudice amministrativo la giurisdizione in ordine ad una controversia vertente tra Comuni ed avente ad oggetto la validità, l'interpretazione e l'esecuzione di un "protocollo d'intesa" sottoscritto dai rispettivi sindaci.**

Estratto: «2.1. - Va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario con riguardo al giudizio introdotto dal L.2.2. - Queste Sezioni Unite hanno chiarito che mentre le domande risarcitorie e restitutorie relative a fattispecie di occupazione usurpativa, intese come manipolazione del fondo di proprietà privata avvenuta in assenza della dichiarazione di pubblica utilità ovvero a seguito della sua sopravvenuta inefficacia, rientrano nella giurisdizione ordinaria, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle medesime domande nei casi, qualificabili come di occupazione appropriativa, in cui l'occupazione e la trasformazione del fondo si consumino prima che la dichiarazione di pubblica utilità diventi inefficace, anche se il decreto di espropriazione sia stato emesso successivamente (Cass., Sez. Un., sent. n. 30254 del 2008). Nella specie, è effettivamente mancata una dichiarazione di pubblica utilità delle opere cui era finalizzata la occupazione dei terreni de quibus, non potendosi questa ritenere implicitamente disposta con l'approvazione del progetto definitivo dei lavori di adeguamento della strada (OMISSIS), di cui alla delibera adottata dalla Giunta provinciale di Cosenza in data 20 giugno 2007. La parte privata - il ricorrente L. - è rimasta infatti estranea a tale progetto, così come ai Protocolli d'intesa sottoscritti tra il 2005 e il 2006 tra l'Amministrazione provinciale di Cosenza e il Comune di San Giovanni in Fiore, in virtù dei quali furono iniziati i lavori. 2.2. - Al riguardo, è pur vero che, secondo quanto affermato da queste Sezioni Unite con sentenza n. 15893 del 2006, spetta al giudice amministrativo la giurisdizione in ordine ad una controversia vertente tra Comuni ed avente ad oggetto la validità, l'interpretazione e l'esecuzione di un "protocollo d'intesa" sottoscritto dai rispettivi sindaci, nella specie, per la disciplina del ritiro e dello smaltimento dei rifiuti e la realizzazione di opere pubbliche per l'esercizio di tale attività, trattandosi di un accordo che, pur non rientrando tra quelli di cui alla L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11 (stipulati tra Pubbliche Amministrazioni e privati al fine di determinare il contenuto discrezionale di provvedimenti amministrativi, ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione degli stessi), è riconducibile all'art. 15 della medesima legge, che richiama il comma 5, dell'art. 18, in quanto non rappresenta una mera espressione di volontà politica, ma un modulo convenzionale attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni coordinano l'esercizio di funzioni proprie in vista del conseguimento di un risultato comune. Tuttavia, il caso sottoposto all'esame odierno della Corte non concerne una controversia tra pubbliche amministrazioni, bensì una vicenda processuale che vede contrapposti una pubblica amministrazione ed un privato, rispetto al quale la condotta dell'ente, pur originata da un accordo tra parti pubbliche, si presenta come un fatto che non lo riguarda.»

CORTE DI CASSAZIONE, SEZIONI UNITE n.5923 del 14/03/2011 - Relatore: Carlo Piccininni -  
Presidente: Paolo Vittoria

Sintesi:

**Per le controversie sorte nelle diverse fasi della formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi amministrativi tra enti venti ad oggetto lo svolgimento in comune dei compiti ad essi rispettivamente assegnati dalla legge la giurisdizione è del G.A..**

Sintesi:

**Rientra nella giurisdizione del G.A. la controversia avente ad oggetto l'inadempimento di una convenzione stipulata tra il Comune e l'Ente che gestisce gli alloggi E.R.P. avente ad**

**oggetto la cessione di una porzione di un immobile di proprietà comunale a quest'ultimo contro l'esecuzione di lavori di restauro della parte dell'edificio restata di proprietà comunale.**

Estratto: «Osserva il Collegio che, in difformità di quanto sostenuto nel ricorso e richiesto dal Procuratore Generale, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. Ed infatti, ai fini dell'individuazione del giudice deputato alla definizione della controversia in esame non rilevano, in termini di decisività, le circostanze che la domanda avrebbe ad oggetto l'accertamento di un inadempimento di un contratto a prestazioni corrispettive secondo lo schema "do ut facias" - in una fattispecie quindi non riconducibile all'espressione del potere autoritativo della P.A. -, e che il contenzioso verterebbe su profili della fase contrattuale attinenti esclusivamente all'esecuzione del rapporto. Quello che viceversa rileva, rispetto alla finalità indicata, è la previsione normativa di accordi tra enti aventi ad oggetto lo svolgimento in comune dei compiti ad essi rispettivamente assegnati dalla legge (L. n. 241 del 1990, artt. 11 e 15, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 34), accordi che sono stati già oggetto di specifica attenzione da parte di questa Corte, che ha segnatamente evidenziato come il modulo convenzionale costituisca il mezzo per il coordinamento di attività in vista del conseguimento di un interesse comune (C. 10/24419, C. 09/9151, C. 07/11667, C. 06/15893, C. 01/87), e rispetto ai quali il legislatore ha stabilito una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice amministrativo, per le controversie eventualmente insorte nelle diverse fasi della formazione, conclusione ed esecuzione dei detti accordi (L. n. 241 del 1990, artt. 15 e 11, comma 5). Orbene nella specie non sembra dubbio che lo schema di convenzione per il progetto di recupero del fabbricato in questione, predisposto dall'IACP della Provincia di Ascoli Piceno e dal Comune di Lapedona a seguito delle rispettive delibere autorizzative, sia riconducibile ad uno svolgimento di attività di interesse comune, e ciò è sufficiente per affermare la giurisdizione del giudice amministrativo nel caso in esame.»

### n°303 ACCORDI TRANSATTIVI

TAR LOMBARDIA, SEZIONE II BRESCIA n.1820 del 02/11/2009 - Relatore: Mara Bertagnolli -  
Presidente: Giorgio Calderoni

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione del GO in ordine alla domanda di annullamento dell'atto di transazione comportante modifica di progetto dell'opera pubblica, qualora la causa del negozio censurato non sia quella di predeterminare il contenuto degli atti espropriativi e qualora pertanto la modifica del progetto dell'opera non sia ciò cui le parti tendevano nel porre in essere l'accordo, bensì la mera conseguenza delle concessioni reciprocamente fatte dalle parti stesse.**

Estratto: «L'accordo transattivo in questione in alcun modo può essere ricondotto agli accordi disciplinati dall'art. 11 della legge n. 241/90: esso non ha, infatti, il contenuto di un accordo sostitutivo di un provvedimento, ovvero volto a determinare il contenuto di un atto amministrativo, bensì quello proprio del contratto a prestazioni corrispettive disciplinato dall'art. 1965 c.c., attraverso il quale le parti si sono fatte reciproche concessioni al fine dell'abbandono del giudizio pendente avanti alla Corte d'Appello di Brescia per la

quantificazione dell'indennità d'esproprio. In altre parole la causa tipica del negozio non è quella di predeterminare e concordare il contenuto di un provvedimento amministrativo, bensì quella di addivenire all'abbandono del contenzioso per effetto di reciproche concessione tra le parti in causa; la circostanza per cui, nel caso di specie, essendo una delle parti un'Amministrazione - la quale agisce normalmente attraverso l'adozione di provvedimenti - gli effetti concreti dell'accordo si sono potuti raggiungere solo mediante una variante progettuale incidente anche sulla dichiarazione di pubblica utilità rappresenta un mero accidente, una conseguenza indiretta dell'accordo stipulato. In sostanza, la causa del negozio censurato non era quella di predeterminare il contenuto degli atti espropriativi, bensì di addivenire all'abbandono della causa pendente e perciò la modifica del progetto dell'opera non è ciò cui le parti tendevano nel porre in essere l'accordo, bensì la mera conseguenza delle concessioni reciprocamente fattesi dalle parti. Merita, quindi, positivo apprezzamento, sotto questo profilo, l'eccezione di inammissibilità per difetto di giurisdizione introdotta da parte resistente.»

**n°304 ACQUISIZIONE SANANTE --> ART. 42 BIS DPR 327/2001**

TAR VENETO, SEZIONE II n.1448 del 26/11/2012 - Relatore: Alessandra Farina - Presidente: Amedeo Urbano

Sintesi:

**Sussiste la giurisdizione del G.A. per quanto riguarda la legittimità del provvedimento acquisitivo ex art. 42 bis DPR 327/2001.**

Estratto: «ritenuta la sussistenza della giurisdizione per quanto riguarda la legittimità, nel rispetto dei presupposti indicati dall'art. 42-bis, della delibera impugnata (l'art. 133, comma 1, lett. g) c.p.a. devolve infatti alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo "le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti, gli accordi e i comportamenti, riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, delle pubbliche amministrazioni in materia di espropriazione per pubblica utilità", in quanto, anche a voler ritenere che la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera sia affetta dai vizi denunciati (mancata indicazione dei termini di inizio e completamento dei lavori), trattasi pur sempre di attività che si riconducono all'esercizio di un potere pubblico, sebbene illegittimamente esercitato, così esulando dall'ipotesi della c.d. acquisizione usurpativa, in carenza di potere, che diversamente radicherebbe la giurisdizione in capo al giudice ordinario (cfr. A.P. C.d.S. n. 9/2005); ritenuta, quindi, la legittimità nei presupposti e nei contenuti del provvedimento impugnato, stante l'impossibilità di giungere alla definizione di un accordo bonario a fronte dell'avvenuta realizzazione delle opere, in alternativa al decreto di esproprio; ritenuto diversamente, in punto giurisdizione, che ogni ulteriore contestazione circa l'ammontare delle somme dovute, in rapporto all'estensione ed al valore delle aree acquisite per effetto dell'occupazione, rimane devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, giusto il disposto di cui al richiamato art. 133, secondo il quale rimane ferma "la giurisdizione del giudice ordinario per quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa";»