

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONI UNITE CIVILI**

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso 28081/2012 proposto da:

alfa S.P.A

- ricorrente -

contro

beta S.R.L., comune

- intimati -

avverso GIUDIZIO PENDENTE n. 352/2012 della TAR per la Lombardia -

Sezione distaccata di BRESCIA, depositata il 01/08/2012;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Rosario Giovanni RUSSO, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte, accogliendo con ordinanza il ricorso in epigrafe indicato, statuiscano la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, enunciando il corrispondente principio di diritto.

[Svolgimento del processo](#)

Approvato nel 2000 il piano per insediamenti produttivi "Crocette", il Comune di OMISSIS assegnò in proprietà l'area destinata alla società beta srl, con la quale concluse il 23.12.2004 la relativa convenzione.

Con l'autorizzazione del Comune, con contratto di sale e lease back in data 26.1.2007, l'area fu venduta dalla BETA srl alla finanziatrice gamma spa, che la concesse in leasing alla stessa venditrice.

Quindi, con atto del 23.12.2009, la gamma spa trasferì lo stesso compendio alla società Release spa.

Con [delibera del 28.12.2011](#), il Consiglio Comunale di OMISSIS dispose la decadenza dall'assegnazione per inadempimento, ai sensi dell'art. 9 della convenzione.

Il provvedimento fu impugnato dalla società ALFA spa al tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sezione staccata di Brescia che, con provvedimento in data 1.8.2012, rigettò l'istanza di sospensione avanzando dubbi sulla giurisdizione, contestata dal Comune.

La società ALFA spa ha proposto, quindi, ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione illustrato da memoria.

L'intimato non ha svolto attività difensiva.

### Motivi della decisione

In primo luogo va ribadito che la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione non è preclusa dalla circostanza che il giudice adito per il merito abbia provveduto su di una richiesta di provvedimento cautelare, anche se, ai fini della pronuncia, abbia risolto in senso affermativo o negativo una questione attinente alla giurisdizione, ed anche se sia intervenuta pronuncia sul reclamo avverso il provvedimento cautelare.

La ragione sta in ciò che il provvedimento reso sulla istanza cautelare non costituisce sentenza e la pronuncia sul reclamo mantiene il carattere di provvisorietà proprio del provvedimento cautelare (S.U. ord. 9.2.2011 n. 3167).

In particolare - con riferimento al caso in esame - la pronuncia, da parte del giudice amministrativo, sulla istanza incidentale di sospensione del provvedimento amministrativo impugnato con il giudizio principale, non rende inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione, proposto con riguardo a tale giudizio, ancorchè nell'ordinanza che abbia provveduto sull'istanza cautelare sia stata deliberata la questione di giurisdizione (S.U. ord. 5.7.2004 n. 12307).

Va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo, che permane anche dopo le modifiche apportate dalla [L. 11 febbraio 2005, n. 15](#), alla disciplina degli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo che, in quanto conclusi dall'amministrazione con i privati per il perseguimento di pubblici interessi, concorrono a determinare il contenuto discrezionale del provvedimento che la P.A. poi emette.

Costituendo anche detti accordi espressione di poteri discrezionali della P.A., essi sono ritenuti integrativi degli atti concessori e non possono che essere valutati dallo stesso giudice che ha di regola cognizione sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi.

L'oggetto della controversia promossa davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia - sezione distaccata di Brescia riguarda la dichiarazione di decadenza della società ricorrente per il ritenuto inadempimento della convenzione urbanistica conclusa con il comune di Casalmaggiore del 23.12.2004;

decadenza dichiarata dal Comune con Delib. Consiglio Comunale 28 dicembre 2011, n. 95 e con nota del 18.2.2012.

La controversia, quindi, è relativa ad una questione collegata alla categoria di atti (cessione di beni pubblici, convenzione, concessione edilizia) che sono attribuiti alla giurisdizione del Giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), del C.P.A., secondo cui "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ...: ... b) 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 e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche".

In particolare, con riguardo alle aree comprese nei piani di insediamenti produttivi ai sensi della [L. 22 ottobre 1971, n. 865](#), art. 27, - che vengano acquisite dal comune con lo strumento espropriativo per la realizzazione di impianti produttivi di carattere industriale, artigianale, commerciale e turistico -, qualora il comune, in conformità con detta disposizione, ceda le aree in proprietà mediante deliberazione dei competenti organi comunali e successiva convenzione, gli acquirenti acquisiscono la posizione di concessionari di beni pubblici soggetti ai poteri autoritativi dell'ente fino a quando non sia realizzata la finalità pubblicistica cui la cessione è diretta.

Inoltre, la giurisdizione del Giudice amministrativo si fonda anche sull'art. 133, comma 1, lett. f), C.P.A. - secondo cui "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ...:

... f) le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernenti tutti gli aspetti dell'uso del territorio ..." -, perchè nelle fattispecie quali quella in esame è coinvolto l'interesse pubblico alla tempestiva e corretta attuazione del P.I.P., che permane sino alla completa realizzazione del Piano, venendo, in tal modo, in rilievo il buon governo del territorio ed il suo uso.

Da ultimo, la giurisdizione del Giudice amministrativo trova fondamento nell'art. 133, comma 1, lett. a), numero 2, C.P.A., secondo cui "1. Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ...: a) le controversie in materia di ...; 2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni".

Infatti, - posto che il P.I.P., quale mezzo di attuazione dello strumento urbanistico generale, attiene al governo del territorio ed al costituito assetto urbanistico generale, con la conseguenza che esso implica l'interesse pubblico alla sua corretta attuazione e gestione sino alla completa realizzazione delle relative opere -, le convenzioni regolanti i rapporti con gli assegnatari dei lotti di terreno, in considerazione dell'immanente interesse pubblico all'attuazione del P.I.P., sono riconducibili alle figure degli accordi di natura pubblica previsti dal citato art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, C.P.A. che riproduce la norma della [L. 7 agosto 1990, n. 241](#), art. 11, comma 5.

Ed anche dopo la soppressione del D.Lgs. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, comma 5, di cui al [D.Lgs. n. 104 del 2010](#), art. 4, comma 1, allegato 4, resta devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la controversia avente ad oggetto l'osservanza degli obblighi sorti da una convenzione stipulata tra un comune e/o altro ente pubblico concedent con il privato concessionario, per disciplinare la concessione stessa.

E la ratio sta in ciò che, comunque, si tratta di causa relativa all'esecuzione di un accordo da qualificare come integrativo o sostitutivo del provvedimento amministrativo di concessione di cui al [D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104](#), art. 133, lett. a), n. 2, che individua tali controversie tra quelle riservate per materia al giudice amministrativo (nello stesso senso, S.U. ord. 24.1.2013 n. 1713; S.U. ord. 9.3.2012 n. 3689; S.U. ord. 3.10.2011 n. 20143; S.U. ord. 2.12.2010 n. 24419).

Le ragioni che hanno condotto alla proposizione del presente regolamento di giurisdizione giustificano la compensazione delle spese fra le parti.

**PQM.**

Cassazione civile, sezioni unite, sentenza 585 del 14/01/2014

La Corte, pronunciando a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo. Compensa le spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, il 26 novembre 2013.

Depositato in Cancelleria il 14 gennaio 2014

EX PARTE CREDITORIS.IT