
Comitato scientifico:

Simone ALECCI (Magistrato) - Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) - Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLOTTI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella DELIA (Magistrato) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) - Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) - Francesca PROIETTI (Magistrato) - Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) - Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

Autoveicoli sottoposti a sequestro amministrativo, controversia tra custode-privato e p.a.: giurisdizione ordinaria o amministrativa?

La materia dei pubblici servizi rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo quando la P.A. agisca esercitando il suo potere autoritativo. Quando, invece, la stessa P.A. si valga della facoltà di adottare strumenti negoziali e non di poteri autoritativi per garantire lo svolgimento di detto servizio, ove le pretese creditorie del privato ineriscano unicamente a diritti patrimoniali di derivazione convenzionale, la giurisdizione deve essere assegnata al giudice ordinario essendo insufficiente il generico coinvolgimento, nella controversia, di un pubblico interesse per giustificare la giurisdizione del giudice amministrativo. E' riconosciuta dunque la giurisdizione del giudice ordinario allorchè si controverta in ordine alla spettanza e alla misura del compenso dovuto, in base all'affidamento al custode di uno o più autoveicoli sottoposti a sequestro amministrativo.

Cassazione civile, sezioni unite, sentenza del 17.11.2015, n. 23458

...omissis...

7. La ricorrente premette che la stipula del contratto di custodia di autoveicoli sottoposti a sequestro non comporta la concessione di un pubblico servizio ad un soggetto privato, ma da luogo ad un rapporto contrattuale disciplinato dal diritto civile, stipulato tra l'amministrazione ed un contraente privato, il quale assume il più modesto ruolo di soggetto che esercita l'attività di vigilanza sui beni sequestrati.

8. Tanto premesso, articola due motivi di ricorso.

8.1. Con il primo motivo xxxxx deduce violazione dell'art. xxxxx 29 luglio 1982, n. 571, art. 12, comma 3, contestando che il diritto al compenso sorgerebbe solamente dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento di confisca o siano state restituite le cose sequestrate e che nella fase anteriore il diritto stesso sia sottoposto alla discrezionale determinazione amministrativa. La domanda, invece, non concerne l'ambito dei pubblici servizi, dato che la pretesa del privato inerisce esclusivamente un diritto patrimoniale di natura convenzionale, il che non giustifica la giurisdizione del giudice amministrativo, nonostante il coinvolgimento del pubblico interesse alla conservazione dei beni sequestrati.

8.2. Con il secondo motivo è dedotta violazione degli artt. 101 e 112 c.p.c., nonché il vizio di omesso esame, contestandosi la tesi che la richiesta di un acconto da parte del depositario fosse soggetta ad una determinazione discrezionale dell'Amministrazione di modo che il relativo diniego avrebbe dato luogo ad una contestazione dell'esercizio di un'attribuzione pubblica e ad una controversia di competenza del giudice amministrativo. Tale tesi è erroneamente fondata sulla convinzione - enunziata dal primo giudice e contestata dalla parte privata nell'atto di appello - che il rapporto giuridico instaurato tra parte privata e parte pubblica sia assimilabile ad un contratto di deposito oneroso non ancora perfezionato, mentre la domanda ha, invece, ha ad oggetto l'inadempimento della Pubblica amministrazione ad una convenzione stipulata iure privatorum, come tale pacificamente rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario.

9. Il D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, nel disciplinare le modalità del sequestro delle cose, dei veicoli e dei natanti susseguente all'accertamento di infrazioni amministrative, prevede, tra l'altro, che il pubblico ufficiale che ha eseguito il sequestro può disporre che il bene sia custodito "presso soggetti pubblici o privati individuati dai prefetti e dai comandanti di porto capi di circondario qualora si tratti di natanti" (art. 8).

Lo stesso decreto presidenziale prevede che le spese della custodia dei beni sequestrati siano anticipate dall'amministrazione cui appartiene l'agente che ha proceduto al sequestro (art. 11) e che il custode ha diritto al rimborso di tutte le spese sostenute per assicurare la conservazione delle cose sequestrate (art. 12, comma 1).

La liquidazione delle somme dovute al custode è effettuata dall'autorità che ha ricevuto il rapporto dell'agente procedente ed avviene "dopo che sia divenuto inoppugnabile il provvedimento che dispone la confisca ovvero sia stata disposta la restituzione delle cose sequestrate", salva la possibilità per la stessa autorità di "disporre, a richiesta del custode, acconti sulle somme dovute" (art. 12, comma 3).

10. La Corte d'appello ha correttamente affermato che il rapporto giuridico che viene ad instaurarsi tra l'autorità amministrativa ed il privato incaricato della custodia è caratterizzato da elementi pubblicistici e privatistici, in quanto se l'attività di custodia dei veicoli sottoposti a sequestro amministrativo costituisce un servizio pubblico, la regolazione dei rapporti patrimoniali tra l'autorità ed il custode avviene secondo schemi esclusivamente privatistici ("tenuto conto delle tariffe vigenti e degli usi locali, a richiesta del custode", art. 12, comma 3).

Queste Sezioni unite, ai fini della determinazione del giudice (ordinario o amministrativo) delle controversie insorte tra il custode-privato e l'amministrazione, in fattispecie analoga, hanno rilevato che la materia dei pubblici servizi rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo quando la P.A. agisca esercitando il suo potere autoritativo. Quando, invece, la stessa P.A. si valga della facoltà di adottare strumenti negoziali e non di poteri autoritativi per garantire lo svolgimento di detto servizio, ove le pretese creditorie del privato ineriscano unicamente a diritti patrimoniali di derivazione convenzionale, la giurisdizione deve essere assegnata al giudice ordinario essendo insufficiente il generico coinvolgimento, nella controversia, di un pubblico interesse per giustificare la giurisdizione del giudice amministrativo. E' riconosciuta dunque la giurisdizione del giudice ordinario allorchè si controverta in ordine alla spettanza e alla misura del compenso dovuto, in base all'affidamento al custode di uno o più autoveicoli sottoposti a sequestro amministrativo (si vedano, tra le altre, le sentenze 24.07.07 n. 16295 e 16.07.09 n. 16555).

11. Ai fini della determinazione del giudice della controversia insorta per la corresponsione del compenso, questo schema non è alterato dalla circostanza che il custode non faccia richiesta definitiva "delle somme a lui dovute", in quanto non sono ancora maturate le condizioni previste dalla legge, ma richieda solamente un acconto, la cui concessione è parimenti consentita dalla legge. A questa affermazione conduce l'unitarietà della fattispecie, che attrae la giurisdizione al giudice ordinario. Infatti, il rapporto instauratosi tra l'amministrazione ed il privato per l'espletamento del servizio pubblico, trova la sua unica base nel negozio posto in atto al momento del suo sorgere e, ai fini dell'individuazione della giurisdizione competente a giudicare sulla richiesta di corresponsione del compenso, non può essere smembrato a seconda del momento in cui la richiesta stessa venga proposta, prima o dopo che sia stato emanato il provvedimento di confisca o di restituzione delle cose sequestrate.

La circostanza che esistano o meno le condizioni per la liquidazione dell'acconto è questione di merito che non attiene al momento della determinazione della giurisdizione e non influisce sulla natura meramente patrimoniale della richiesta avanzata dal custode.

12. E', dunque, fondato il primo motivo di ricorso di modo che, assorbito il secondo, la sentenza deve essere cassata, con dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario e rinvio della causa al primo giudice, anche per la regolazione delle spese del presente giudizio di legittimità.

p.q.m.

La Corte di cassazione, pronunciando a Sezioni unite, così provvede: accoglie il ricorso e cassa la sentenza impugnata, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario; rinvia la causa al giudice di primo grado, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, dà atto della non sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.