



Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già 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 **CHIARAVALLI** (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** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere di Stato) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

Controversie relative ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici e indennità, canoni o altri corrispettivi: giurisdizione

L'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi, non implica un regime di giurisdizione automatico sempre e comunque del giudice ordinario, rientrando, infatti, solo quelle controversie che abbiano contenuto meramente patrimoniale, mentre restano nella giurisdizione amministrativa quelle che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi. In particolare, è riconosciuta la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo quando la controversia coinvolga l'esercizio di poteri discrezionali previsti da una norma giuridica e inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altro corrispettivo, ovvero investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone che incidono sull'economia dell'intero rapporto concessorio. In definitiva, le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi, riservate alla giurisdizione del giudice ordinario sono quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento dell'amministrazione a tutela di interessi generali.

NDR: in argomento Cass. SU 13/03/2015 n. 5074, 27/01/2016 n. 1512, 11/07/2019 n. 18676, nonché Cons. Stato 22/10/2015 n. 4857 e 28/08/2014 n. 4411.

Tribunale di Roma, sentenza del 7.2.2022

...omissis...

Preliminarmente è rigettata l'eccezione di improcedibilità ex d.l.vo n. 28 del 4.3.2010, atteso che, a prescindere da ogni altra considerazione, la normativa in questione riguarda un'azione relativa a una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità e contratti assicurativi, bancari e finanziari, e dunque, non è comunque applicabile alla presente controversia.

Sempre in via preliminare deve affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario sull'intera controversia, ivi compresa la domanda riconvenzionale.

Ed invero, l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi, non implica un regime di giurisdizione automatico sempre e comunque del giudice ordinario, rientrando, infatti, solo quelle controversie che abbiano contenuto meramente patrimoniale, mentre restano nella giurisdizione amministrativa quelle che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi (Cass. civ., Sez. Unite, 13/03/2015, n. 5074).

In particolare, è riconosciuta la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo quando la controversia coinvolga l'esercizio di poteri discrezionali previsti da una norma giuridica e inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altro corrispettivo, ovvero investa l'esercizio di poteri discrezionali-valutativi nella determinazione del canone che incidono sull'economia dell'intero rapporto concessorio (Cass. civ., Sez. Unite, 27/01/2016, n. 1512; Cons. Stato, Sez. V, 22/10/2015, n. 4857; Cons. Stato, Sez. III, 28/08/2014, n. 4411).

In definitiva, le controversie concernenti indennità, canoni od altri corrispettivi, riservate alla giurisdizione del giudice ordinario sono quelle con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento dell'amministrazione a tutela di interessi generali (Cass. civ. Sez. Unite Ord., 11/07/2019, n. 18676).

Nel caso concreto la vicenda riguarda il rapporto di concessione e le domande giudiziali hanno ad oggetto proprio aspetti meramente patrimoniali relativi al contratto ed a lamentati inadempimenti degli obblighi assunti, vale a dire concerne uno strumento privatistico, con giurisdizione del giudice ordinario.

Nel merito, la premessa della concessione prevede che la stessa è "finalizzata alla realizzazione e gestione di un agriturismo "bioecologico", ovvero basato con specifica vocazione all'agricoltura biologica ed una particolare attenzione al rispetto dell'ambiente ed alle tematiche ecologiche, sia per quanto concerne il recupero delle strutture edilizie che della realizzazione dei prodotti agricoli e della fornitura di servizi", obiettivi che rappresentano, dunque, il contenuto della prestazione del concessionario, e finalizzati alla realizzazione del Piano di Miglioramento Aziendale.

Dalla nota prot. n. 2178 del 18.7.2012, relativa al sopralluogo sulla tenuta oggetto di causa, risulta accertato, peraltro alla presenza di rappresentanti della "--- S.r.l.", che "i fabbricati rurali ivi allocati, stalle e fienile, trovansi nella medesima situazione di cui al verbale di consegna", mentre dalla nota integrativa n. 2787 del 20.9.2012 risulta che "non è ancora stato realizzato l'impianto di un frutteto misto", che "non si rilevano inoltre gli interventi di recupero della tettoia", che, per la residenza agricola, "non si riscontrano interventi conservativi/migliorativi né tantomeno propedeutici alla realizzazione del Progetto Ambientale di Miglioramento Agrario", che anche per le stalle "non si rilevano interventi edilizi né conservativi né tantomeno propedeutici", così come

“permane nello stato di cui al verbale di consegna” la tettoia fienile e che il “cemento- amianto” è tutt’ora in essere.

Dunque, a tre anni dalla stipula della concessione risultano inadempienze agli interventi di recupero e sistemazione, nonché alle iniziative al rispetto dell’ambiente per il permanere dell’eternit.

Inoltre, parte convenuta con nota del 23.1.2013 trasmetteva il Progetto Ambientale di Miglioramento Agrario, il quale, però, prevedeva ancora al punto 1) “alternative progettuali” e, dunque, non si presentava definitivo, né risulta un successivo invio di un progetto definitivo supportato dalla necessaria documentazione per il suo concreto avvio, progetto definitivo che doveva essere non solo presentato, ma realizzato ai sensi dell’art. 6) della concessione entro quattro anni.

In particolare nella suddetta nota del 23.1.2013 parte convenuta precisa che “Attualmente non sappiamo quale dei due progetti depositare, il primo relativo alla concessione o il secondo realizzabile solo dopo la vendita”.

Peraltro, circostanza non contestata, solo due mesi dopo la “--- S.r.l.” sospendeva integralmente il pagamento dei canoni, circostanza che già da sola costituisce grave inadempimento ex art. 1455 c.c., in quanto parte essenziale della prestazione del concessionario.

Dunque è accertato l’inadempimento del concessionario, con condanna al pagamento dei canoni non pagati da aprile 2013 a novembre 2015 per euro 98.362,00, oltre, trattandosi di debito di valuta ed in assenza di prova di maggior danno, interessi legali dalle singole scadenze mensili ai sensi dell’art. 3) della concessione.

Da quanto esposto conseguono la legittimità della revoca della concessione, atteso che lo stesso art. 3), con valore assorbente di ogni altra clausola, prevede che “il protrarsi della morosità per sei (6) mesi comporterà l’automatica revoca della concessione”, nonché, venuto meno il titolo a seguito della revoca stessa, la condanna al rilascio del bene.

Nessuna inadempienza, neanche per l’operatività dell’art. 1460 c.c., è riscontrabile in capo a parte attrice *omissis*.

In definitiva non può essere configurabile alcuna responsabilità in ordine ai tempi di comunicazione alla “--- S.r.l.” della nota della Regione Lazio n. 158692 del 13.9.2010 e della sospensione del procedimento di alienazione del bene, né, come già detto, tale circostanza può giustificare inadempienze del concessionario.

L’assenza di responsabilità del concedente e l’obbligo contrattuale del concessionario di intervenire sullo stato del bene così come consegnato e, dunque, di intraprendere tutte le relative spese finalizzate alla realizzazione del Progetto Ambientale di Miglioramento Agrario, determina il rigetto della domanda riconvenzionale di condanna al pagamento della somma di euro 500.000,00, ovvero di compensazione di questa somma con quella dovuta a titolo di canoni, nonché di restituzione dei canoni versati fino ad aprile 2013 e di risarcimento del danno.

Anche la riconvenzionale di condanna di rimborso delle spese sostenute a titolo di migliorie per euro 200.000,00 non può essere accolta.

Infatti, l’art. 9) della concessione subordina il riconoscimento delle migliorie alla preventiva autorizzazione, nella fattispecie assente, e, in ogni caso, le stesse sono riconosciute solo nel caso di cessione del bene al concessionario, restando in ogni altro caso acquisite al patrimonio di “Ar.”.

Per il danno da occupazione senza titolo per il periodo successivo a novembre 2015, mese di revoca della concessione, l’art. 2) della concessione stabilisce che “In caso di ritardo nella riconsegna del bene oggetto della concessione verrà applicata una penale a carico del conduttore-concessionario pari ad euro 1.000,00 (mille) giornaliera”.

Questa clausola non può considerarsi nulla per mancata specifica approvazione per iscritto.

La disciplina contenuta nell’art. 1341 c.c. si applica alle clausole contrattuali il cui contenuto sia stato predisposto unilateralmente da una sola delle parti, secondo uno schema destinato a disciplinare in modo uniforme una pluralità di rapporti, mentre tale disposizione non trova applicazione quando il contratto sia il frutto dell’accordo di due soggetti che trattano alla pari, come è nella fattispecie, dove si è in presenza di due soggetti in posizione paritaria che nell’esercizio della loro libera autonomia negoziale stipulano la convenzione.

Peraltro, l'apprezzamento del giudice del merito concernente l'eccessività dell'importo fissato con clausola penale dalle parti contraenti, nonché la misura della riduzione equitativa dell'importo è fondato, a norma dell'art. 1384 c.c., sulla valutazione dell'interesse del creditore all'adempimento alla data di stipulazione del contratto, avuto riguardo all'effettiva incidenza dell'adempimento sull'equilibrio delle prestazioni e sulla concreta situazione contrattuale, indipendentemente da una rigida ed esclusiva correlazione con l'effettiva entità del danno subito (Cass. civ., Sez. VI - 1, 07/09/2015, n. 17731).

Inoltre, la riduzione equitativa della penale è possibile allorché quest'ultima appaia eccessiva in rapporto a tutti gli aspetti economici del contratto (Cass. civ., Sez. III, 10/02/2015, n. 2491).

Nella fattispecie, oggettivamente, l'importo della penale appare eccessivo nel quadro dell'economia complessiva del rapporto contrattuale, atteso che lo stesso prevedeva un canone mensile di euro 3.073,83, mentre, applicando la penale per il ritardo nella consegna del bene per l'occupazione dello stesso, parte convenuta sarebbe tenuta al versamento di 30.000,00 o 31.000,00 euro ogni mese, somma del tutto spropositata.

Il tardivo adempimento nella riconsegna dell'immobile certamente incide sull'equilibrio delle prestazioni contrattuali in danno del concedente, ma questo pregiudizio appare tutelato in maniera sproporzionata dal meccanismo della suddetta penale.

In definitiva, in accoglimento della domanda, l'importo della penale per la ritardata consegna è ridotto ad equità ex art. 1384 c.c. nella misura pari al compenso spettante al concessionario nella vigenza della concessione, vale a dire 3.073,83 al mese e, dunque, calcolando un mese di trenta giorni, in euro 102,46 per ogni giorno di ritardo dall'1.12.2015 e fino alla data di rilascio (3.073,83: 30 = 102,46).

Riconosciuto il danno da ritardato rilascio del bene, determinato in via forfettaria dalla suddetta clausola penale così come ridotta ad equità, non è ravvisabile e non è documentato alcun ulteriore danno.

Le spese processuali seguono la soccombenza.

PQM

Il Tribunale, definitivamente pronunciando: rigetta le eccezioni di difetto di giurisdizione e di improcedibilità della domanda; condanna la “--- S.r.l.”, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento in favore della *omissis*, in persona del legale rappresentante pro-tempore, della somma di euro 98.362,00, oltre interessi legali dalle singole scadenze mensili; c) condanna la --- S.r.l., in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento in favore della *omissis*, in persona del legale rappresentante pro-tempore, della somma di euro 102,46 al giorno dall'1.12.2015 e fino alla data di rilascio dell'immobile; condanna la “--- S.r.l.”, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al rilascio immediato in favore della *omissis*, in persona del legale rappresentante pro-tempore, del terreno agricolo situato nel Comune di Roma, località *omissis*; rigetta le domande riconvenzionali; condanna la “--- S.r.l.”, in persona del legale rappresentante pro-tempore, al pagamento delle spese processuali pari ad euro 9.790,00 per compensi ed euro 600,00 per spese, oltre spese generali, IVA e CPA.

COORDINATORE Redazionale: Giulio SPINA

Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Iliaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

SEGRETERIA del Comitato Scientifico: Valeria VASAPOLLO



Distribuzione commerciale: *Edizioni DuePuntoZero*

