

Questione di giurisdizione in materia di concessioni di pubblici servizi

di Caterina Del Regno

Data di pubblicazione: 19-7-2013

Tribunale di Belluno - composizione monocratica – decisione 10 luglio 2013, n. 292

Giudice Unico Giacomelli

Ai sensi dell'art. 133, comma 1 lett. c), del d.lgs. n.104/2010 deve essere devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo l'opposizione avverso un decreto ingiuntivo, con il quale una società concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale ha ingiunto all'amministrazione provinciale il pagamento di una somma di denaro, ove risulti che tale domanda non sia volta a contestare semplicemente l'inadempimento di un'obbligazione pecuniaria, quanto invece le modalità di svolgimento e l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE DI BELLUNO

Il tribunale di Belluno in composizione monocratica, nella persona del giudice U. Giacomelli, nella causa iscritta al n. 1107/2012 R.G. promossa con atto di citazione notificato in data 16.7.2012

da

Provincia di Belluno, con l'avv. E. Gaz, per procura a margine dell'atto di citazione

- attrice -

contro

Dolomiti Bus s.p.a., con l'avv. N. Lorenzato di Padova, per procura in calce alla comparsa di risposta

- convenuta -

oggetto: altre controversie di diritto amministrativo

ha pronunciato ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c.

SENTENZA

sulle conclusioni formulate dalle parti all'udienza del giorno 5.7.2013;

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con atto di citazione notificato in data 16.7.2012 la Provincia di Belluno ha convenuto in giudizio la Dolomiti Bus s.p.a. davanti al tribunale di Belluno, proponendo opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 241/12, depositato in data 10.5.2012 e notificato in data 1.6.2012, con il quale era stato ingiunto all'amministrazione provinciale il pagamento della somma di euro 268.275,52, a seguito del mancato pagamento, in favore della Dolomiti Bus, affidataria del servizio di trasporto pubblico locale, di due fatture per agevolazioni tariffarie per abbonamento unico integrato con riferimento agli anni scolastici 2009/2010 e 2010/2011.

L'opponente ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo, ed ha chiesto la dichiarazione di nullità del decreto ingiuntivo opposto; nel merito ha contestato la quantificazione del credito della convenuta ed ha chiesto la revoca del decreto.

La convenuta Dolomiti Bus s.p.a. si è costituita, contestando la fondatezza delle eccezioni sollevate dall'opponente e chiedendo il rigetto dell'opposizione.

Il giudice ha fissato l'udienza del giorno 5.7.2013 per la discussione a norma dell'art. 281 sexies c.p.c. sulla questione preliminare.

Ciò premesso, l'eccezione di difetto di giurisdizione è fondata e deve essere accolta. La domanda proposta dalla Dolomiti Bus non attiene ad un mero rapporto di credito, bensì - nel presupporre la richiesta di pagamento di un apposito abbonamento integrato all'utenza dotata di abbonamento extraurbano, ritenendo le relative tratte sostanzialmente urbane (cfr. nota Dolomiti Bus n. 10301 del 2.12.2011, doc. 11), sebbene gli atti organizzativi le comprendano all'interno del servizio urbano - investe direttamente la definizione delle modalità di svolgimento e l'organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale.

Infatti, nell'ipotesi di accoglimento della prospettazione dell'opposta, si verrebbe ad incidere sulla qualificazione pubblica delle tratte come servizi extraurbani o "sostanzialmente" urbani, con una valutazione che (in riferimento al disposto degli artt. 5, 15 e 16 della legge regionale 30.10.1998 n. 25) presuppone un sindacato sull'organizzazione del rapporto concessorio e

sullo svolgimento dello stesso.

Ne consegue che la controversia rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al quale, nella specifica materia, è attribuita la cognizione anche in ordine ai diritti soggettivi, a norma dell'art. 133, comma 1 lett. c), del d.l.vo 2.7.2010 n. 104, il quale sono devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di pubblica utilità".

Nel caso in esame, le pretese formulate dalla Dolomiti Bus - presupponendo non il mero inadempimento di obbligazioni pecuniarie (relative ad "indennità, canoni ed altri corrispettivi") da parte della Provincia, quanto la qualificazione del servizio come urbano o extraurbano, al fine di ottenere l'introduzione di una nuova disciplina 'che assicuri il conseguimento delle somme richieste - incidono direttamente sulle modalità di svolgimento del servizio di trasporto pubblico (v. Cons. St., sez. VI, 10.5.2007 n. 2239, che ha riconosciuto la giurisdizione del giudice amministrativo "nel contenzioso concernente l'atto generale con il quale l'amministrazione competente ha determinato i criteri in base ai quali viene stabilita la tariffa dovuta da ogni singolo utente facendo uso, a tale scopo, della propria potestà discrezionale"; cfr. Cons. St., sez. V, 1.9.2011 n. 4901).

La domanda non è quindi volta a contestare semplicemente l'inadempimento di un'obbligazione, quanto invece le modalità di attuazione della gestione del servizio di trasporto pubblico e l'esercizio del potere amministrativo manifestato nella scelta, operata dalla Provincia mediante determinazioni pubblicistiche, di qualificare il servizio come urbano o extraurbano.

Ne discende la fondatezza dell'eccezione preliminare, dovendo dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, essendo la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a norma dell'art. 133, comma 1 lett. c), del d.l.vo 2.7.2010 n. 104, con conseguente accoglimento dell'opposizione e dichiarazione di nullità del decreto ingiuntivo opposto.

Considerata la qualità delle parti e la natura della questione esaminata, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese processuali tra le parti.

P.Q.M.

Il tribunale di Belluno in composizione monocratica, definitivamente pronunciando nella causa proposta con atto di citazione notificato in data 3.12.2008 dalla Provincia di Belluno nei confronti della Dolomiti Bus s.p.a., così provvede:

1) in accoglimento dell'eccezione preliminare, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, essendo la controversia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, e per l'effetto dichiara la nullità del decreto ingiuntivo opposto;

2) dispone la compensazione delle spese processuali tra le parti.

Così deciso in Belluno, 5.7.2013

Il giudice Umberto Giacomelli

La presente sentenza è stata pronunciata ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c. dopo la precisazione delle conclusioni e la discussione orale, e la stessa, di cui è stata data lettura in udienza, viene immediatamente depositata in cancelleria e si intende pubblicarla con la sottoscrizione, da parte del giudice, del verbale che la contiene.

Belluno, 5.7.2013

Il giudice U. Giacomelli

Depositata in cancelleria il 10 luglio 2013.

BREVI ANNOTAZIONI

L'OGGETTO DELLA PRONUNCIA

Con la pronuncia in esame il Tribunale di Belluno, in linea con quanto già sostenuto da giurisprudenza consolidata in tema di riparto di giurisdizione in materia di concessioni di pubblici servizi, ribadisce il principio per cui sono rimesse alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, il cui contenuto sia di natura meramente patrimoniale; per contro, sussiste la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, nell'ipotesi in cui la questione dibattuta attenga anche alla qualificazione del rapporto concessorio e alla conseguente identificazione dei parametri applicabili per la quantificazione dello stesso.

Nel caso di specie, pertanto, il giudice investito della controversia ha dichiarato il difetto di giurisdizione del G.O. e ed ha di conseguenza sottoposto il presente contenzioso alla cognizione esclusiva del G.A., in quanto avente ad oggetto non tanto le pretese creditorie della società concessionaria del servizio pubblico, quanto il potere discrezionale esercitato dalla P.A. nell'ambito del rapporto concessorio.

IL PERCORSO ARGOMENTATIVO

La pronuncia in commento offre lo spunto per alcune considerazioni in tema di riparto di giurisdizione in materia di concessioni di pubblici servizi.

Nel caso di specie, la Provincia di Belluno ha richiesto la dichiarazione di nullità del decreto ingiuntivo, opposto nei suoi confronti da una società concessionaria del servizio di trasporto pubblico, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo.

Sul punto, il giudice bellunese, nel declinare la propria giurisdizione, ha evidenziato come le pretese formulate dalla società concessionaria, presupponendo non il mero inadempimento di obbligazioni pecuniarie da parte dell'amministrazione provinciale, quanto piuttosto la **qualificazione del servizio come urbano o extraurbano**, incidono direttamente sulle modalità di svolgimento del servizio. Sicché, tale prospettazione impone di devolvere la controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto la fattispecie in esame rientra in quell'ipotesi di cui alla **lett. c), comma 1, dell'articolo 133 del codice del processo amministrativo**, a tenore del quale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie in materia di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, ovvero ancora relative all'affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore, nonché afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di pubblica utilità”*.

Dunque, l'argomentazione della sentenza in esame fa leva sulla natura delle contestazioni sollevate dalla società concessionaria, che non attengono ad un mero rapporto di credito, bensì investono direttamente la **definizione dell'organizzazione e dello svolgimento del rapporto concessorio**.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come già anticipato, la pronuncia in esame conferma il più volte espresso orientamento giurisprudenziale, frutto di percorsi ermeneutici ed argomentativi che negli anni sono stati finalizzati a definire i confini ed i contenuti della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che esclude la cognizione del giudice ordinario allorché la controversia richieda un sindacato sull'esercizio di poteri amministrativi inerenti alla determinazione di aspetti patrimoniali del rapporto concessorio.

In tal senso milita la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione, lapidaria nell'affermare che *“le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi riservate, in materia di concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono quelle contrassegnate da un contenuto meramente patrimoniale, attinente al rapporto interno tra p.a. concedente e*

concessionario del bene, contenuto in ordine al quale la contrapposizione tra le parti si presta ad essere schematizzata secondo il binomio “obbligo-pretesa”, senza che assuma rilievo un potere di intervento riservato alla p.a. per la tutela di interessi generali.” (cfr. Cass. civ., Sez. un., n. 411/2007)

Non può, quindi, dubitarsi che, richiedendo il caso di specie un sindacato sull'esercizio dei poteri amministrativi, sussista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

PERCORSO BIBLIOGRAFICO

F. Caringella, L. Tarantino, *Codice Amministrativo commentato con la giurisprudenza*, Ed. Dike, Roma, 2012; F. Caringella, M. Proto, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Ed. Dike, Roma, 2012; R. De Nictolis, *Codice del processo amministrativo commentato*, Ipsoa, Milano, 2012; F. Falco, *La giurisdizione in materia concessoria prima e dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo*, in *Gazzetta Amministrativa*, fasc. n. 1, 2012; C. Volpe, *Servizi pubblici, concessione, risoluzione e giurisdizione: certezze e incertezze del sistema*, in *Urb. e Appalti*, fasc. n. 5, 2005.