

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ANGELO SPIRITO - Primo Presidente f.f. -
ANTONIO MANNA - Presidente di Sezione -
ORONZO DE MASI - Consigliere -
LORENZO ORILIA - Rel. Consigliere -
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI - Consigliere -
GIACOMO MARIA STALLA - Consigliere -
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -
ALDO CARRATO - Consigliere -
ANNALISA DI PAOLANTONIO - Consigliere -

**REGOLAMENTO DI
GIURISDIZIONE**ad. 24/01/2023 -
CC

R.G.N. 16270/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 16270-2022 proposto da:

AZIENDA AGRICOLA OVINI MAI' DI SAMANTA, in
persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliata in

I;

- ricorrente -**contro**

AZIENDA AGRICOLA FRANCESCA in proprio e quale
mandataria capofila dell'ATI Azienda Agricola Francesca ed



;

- controricorrente -**nonchè contro**

COMUNE DI OSSIMO;

- intimato -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 147/2022 del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE LOMBARDIA - SEZIONE DI BRESCIA.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24/01/2023 dal Consigliere LORENZO ORILIA;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale PAOLA FILIPPI, il quale chiede che la Corte di Cassazione, a Sezioni unite, accolga il ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1 L'Azienda Agricola Francesca, deducendo di essere aggiudicataria provvisoria in una gara bandita dal Comune di Ossimo per la concessione pluriennale di pascoli in proprietà comunale, ha adito il TAR Lombardia – sez. Brescia per ottenere:

- l'annullamento della determinazione dirigenziale del Comune di Ossimo n. 17 del 3.2.2022 con cui era stata disposta l'aggiudicazione definitiva all'Azienda Agricola Ovini Maì di Samanta per gli anni 2021-2026, nonché della determinazione dirigenziale n. 9 del 22.1.2022, di aggiudicazione provvisoria, limitatamente al punto 5 del dispositivo;

- l'accertamento della inapplicabilità al caso di specie della normativa agraria tutta, ed in particolare dell'art. 4-*bis* della legge n. 203/1982;

- la dichiarazione di inefficacia, nullità o e/o irregolarità tanto dell'atto di esercizio del diritto di prelazione, da parte della ditta



controinteressata, quanto del contratto *medio tempore* eventualmente stipulato tra il Comune e la controinteressata;

- la condanna dell'Amministrazione comunale alla consegna degli immobili oggetto della concessione, previa aggiudicazione definitiva della concessione e stipulazione del relativo contratto in favore della ricorrente;

- la condanna dell'Amministrazione comunale al risarcimento dei danni.

A sostegno del ricorso - proposto in contraddittorio con l'Azienda Agricola Ovini Mai e l'ente territoriale - ha dedotto l'inapplicabilità della normativa in materia di contratti agrari e quindi l'inapplicabilità del diritto di prelazione ex art. 4 bis della legge n. 203/1982 in considerazione della natura del fondo, oggetto di concessione amministrativa ed appartenente al patrimonio indisponibile, essendo destinato a finalità di interesse pubblico.

2 Nel giudizio davanti al TAR si è costituita la Agricola Ovini Mai che ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul presupposto che la domanda mira all'accertamento dell'inesistenza dei presupposti legali di esercizio del diritto di prelazione ex art. 4-bis della legge n. 203/1982, diritto fatto valere dalla sulla base del contratto di affitto delle Alpi Pascolive di Ossimo, in virtù del quale ha esercitato l'alpeggio per anni su un fondo montano (pascolo permanente), qualificabile come bene del patrimonio disponibile del Comune di Ossimo.

3 L'Azienda Ovini Mai, costituitasi, ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Il Comune di Ossimo non si è costituito.

3 Il TAR Lombardia - sez. Brescia con ordinanza del 14.3.2022, ravvisando il *fumus boni iuris*, ha sospeso in via interinale l'aggiudicazione.



4 L'Azienda Ovini Mai ha quindi proposto regolamento

preventivo davanti alle Sezioni Unite, osservando che nel caso in esame difetta sia l'utilizzo dei beni immobiliari per un servizio pubblico, sia un atto amministrativo che assegni tale destinazione al bene. Ad avviso della ricorrente, la circostanza che si tratti di beni del patrimonio comunale disponibile è attestata, tra l'altro, dalla qualificazione del contratto di cui è stata titolare da ultimo la controinteressata, qualificato espressamente come contratto di affitto.

Il fatto che la procedura d'asta svolta dall'Amministrazione sia nominalmente rivolta all'aggiudicazione di una "concessione" deve ritenersi - a suo dire - un mero refuso, una impropria qualificazione linguistica inidonea ad incidere o innovare la sostanza della vicenda giuridica intercorsa: la selezione del contraente privato per l'affidamento di un contratto di affitto agrario.

Peraltro - sostiene l'odierna ricorrente - il termine 'concessione' rappresenta un sostantivo abitualmente utilizzato dal legislatore quale sinonimo del termine "locazione" o comunque per indicare genericamente l'atto di trasferimento del godimento di un bene a soggetti terzi; espressamente, tale concetto è utilizzato, in detta accezione, in alcuni fondamentali articoli della legge n. 203/82, *inter alia* negli articoli 27, 48, 49, 51.

Rileva che non si controverte di atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione; non si controverte dell'esito della procedura concorsuale intesa alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nè del contenuto oggettivo del rapporto concessorio; e non si controverte neppure del corretto esercizio di poteri pubblici autoritativi e discrezionali. In realtà, alla stregua delle domande proposte e dei motivi di ricorso, si controverte esclusivamente circa la sussistenza in concreto del diritto di prelazione contemplato in favore del conduttore dall'art.



4-bis della L. n. 203/1982, che trova fondamento, **secondo la** legge, in un contratto di affitto. In discussione è dunque soltanto l'interpretazione e l'applicazione di una norma di relazione diretta a regolare le posizioni di diritto soggettivo, e di correlata soggezione.

Ritiene pertanto che la controversia, con la quale l'aggiudicatario provvisorio dell'asta contesti i presupposti o i limiti della prelazione esercitata dal conduttore, spetti in ogni caso alla giurisdizione dell'AGO.

5 Resiste con controricorso l'Azienda Agricola che, previo riepilogo della vicenda, insiste sulla appartenenza dei beni al patrimonio indisponibile del Comune e sull'esistenza di un rapporto concessorio con la conseguenza della devoluzione della controversia alla giurisdizione amministrativa.

L'ente territoriale è rimasto intimato.

Il Procuratore Generale presso questa Corte ha rassegnato le sue conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., chiedendo che venga affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

In prossimità dell'adunanza le parti hanno depositato memorie.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La controversia in esame rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

Già da tempo queste sezioni unite hanno affermato che qualora un fondo rustico di proprietà di un ente pubblico venga aggiudicato in esito ad asta pubblica, condizionatamente al mancato esercizio del diritto di prelazione agraria da parte dello affittuario coltivatore diretto, e, successivamente, a seguito dell'esercizio di tale prelazione, venga trasferito a detto affittuario, la controversia, con la quale l'aggiudicatario chieda il riconoscimento della propria qualità di acquirente e contesti i presupposti di quella prelazione, ancorchè promossa sotto il profilo



della illegittimità dei provvedimenti con cui l'ente pubblico ha disposto l'indicato successivo trasferimento, spetta alla cognizione del giudice ordinario, e non a quella del giudice amministrativo in sede di giurisdizione di legittimità, atteso che investe posizioni di diritto soggettivo - cioè il diritto di proprietà e la relativa titolarità -, che discendono da rapporti di natura privatistica e che non sono suscettibili di degradazione od affievolimento per effetto dei suddetti provvedimenti (cfr. Sez. U, Sentenza n. 3163 del 14/05/1981 Rv. 413729). Il medesimo principio è stato ripreso anche da altre pronunce (cfr. Sez. 3, Sentenza n. 4923 del 10/08/1988 Rv. 459743).

Sempre nel solco di tale orientamento, si è altresì affermato che la prelazione legale si configura come un diritto soggettivo potestativo, non suscettibile di essere degradato o affievolito da provvedimenti amministrativi. Ne consegue che, se la P.A. bandisca l'asta pubblica per l'alienazione di un bene, (nella specie, un fondo agricolo), in relazione al quale esistano titolari del diritto di prelazione, (nella specie, affittuari e coltivatori del fondo), che non partecipino all'asta, ma in favore dei quali il bene venga trasferito allo stesso prezzo dell'aggiudicazione, la controversia promossa dal soggetto destinatario della proposta di aggiudicazione contro l'Amministrazione ed i prelazionari, benché introdotta da soggetto titolare di un mero interesse legittimo in quanto non aggiudicatario definitivo, e prospettata sotto il profilo dell'illegittimità dei provvedimenti con cui l'ente pubblico ha disposto il successivo trasferimento del bene, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, siccome l'azione esercitata tende a contestare il legittimo esercizio del diritto di prelazione del quale i convenuti sono titolari, nonché il diritto di proprietà dagli stessi acquistato sul bene (cfr. Sez. U, Ordinanza n. 6493 del 26/04/2012 Rv. 622104). Ed ancora, nel bando riguardante la procedura ad evidenza pubblica per la scelta dell'affittuario di un fondo agricolo di proprietà di un'azienda



pubblica, in relazione al quale esistano titolari del diritto di prelazione (legale o convenzionale), la controversia avente quale "petitum" sostanziale la contestazione dell'esercizio della prelazione, promossa nei confronti dell'ente pubblico e dei prelatori rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (cfr. Sez. U - , Sentenza n. 21450 del 30/08/2018 Rv. 650277). Perfettamente in linea con tale orientamento è anche Sez. U, Ordinanza n. 11582 del 2019 che richiama, a sua volta la risalente Sez. U, Sentenza n. 3163/1981 cit.

Venendo al caso in esame, essendo indubitabile che il *petitum* sostanziale della controversia è la validità o meno dell'esercizio del diritto di prelazione esercitato dalla Azienda Ovini Mai in qualità di affittuaria del fondo oggetto della pubblica gara, sulla scorta dei citati principi - da cui oggi non vi è alcuna ragione per discostarsi - deve dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario, che regolerà anche le spese de presente procedimento.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, che regolerà anche le spese del presente procedimento.

Così deciso in Roma il 24.1.2023.

Il Presidente
Angelo Spirito

