Pubblicato il 07/07/2022

**N. 00526/2022 REG.PROV.COLL.**
**N. 00545/2020 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A  I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso avente numero di registro generale 545 del 2020, proposto da

- Se.Tec. s.r.l., Se.Co. società d'ingegneria s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Giancarlo Violante Ruggi d'Aragona, Massimo Togna, con domicilio digitale in atti;

*contro*

- Regione Basilicata, non costituita in giudizio;
- Provincia di Potenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Emanuela Luglio, con domicilio eletto presso la sede dell'Ente, in Potenza, alla piazza M. Pagano, e domicilio digitale in atti;

*nei confronti*

- Consorzio Glob.Tec., non costituito in giudizio;

*per l'accertamento*

- del diritto del Consorzio Glob.Tec ad ottenere la condanna della Regione Basilicata e della Provincia di Potenza, a titolo di responsabilità precontrattuale, a risarcire tutti i danni arrecati al Consorzio medesimo in ragione del mancato adempimento delle attività funzionali alla erogazione

delle quote di cofinanziamento meglio specificate in appresso;

- del diritto delle ricorrenti – in ragione della creditoria vantata nei riguardi del Consorzio Glob.Tec e della perdurante inerzia del Consorzio medesimo nell'esercizio dell'azione di responsabilità precontrattuale di cui innanzi, per le causali tutte che si andranno ad esporre – a surrogarsi nell'esercizio dell'azione in parola;
- dell'obbligo della Regione Basilicata e della Provincia di Potenza di risarcire, a titolo di responsabilità precontrattuale, i danni arrecati al Consorzio in parola, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria, da quantificarsi dall'adito Tribunale nei limiti di quelle dovute ai ricorrenti dal Consorzio Glob.Tec. in forza dei titoli monitori ottenuti;
- del diritto dei ricorrenti a surrogarsi nelle indicate ragioni creditorie vantate dal Consorzio Glob.Tec. nei riguardi della Regione Basilicata e della Provincia di Potenza;
- per la condanna della Regione Basilicata e della Provincia di Potenza al pagamento delle somme in parola in favore del Consorzio e, per esso, dei ricorrenti medesimi fino a soddisfacimento dei crediti da questi ultimi vantati nei riguardi del Consorzio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Potenza;
Relatore, all'udienza pubblica del giorno 9 marzo 2022, il Consigliere avv. Benedetto Nappi;
uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Se.Tec. s.r.l., Se.Co. società d'ingegneria s.r.l., con atto depositato il 27 dicembre 2020, hanno riassunto dinanzi a questo Tribunale il giudizio in epigrafe, già proposto avanti al Tribunale di Potenza, sezione civile, portante il numero di ruolo 2084/2015.
Il Tribunale di Potenza, infatti, con Tribunale di Potenza, con sentenza n. 962/2019, emessa il 29 novembre 2019, ha declinato la giurisdizione in favore del Giudice amministrativo.
2. La Provincia di Potenza, costituitasi in giudizio, ha concluso per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso, mentre la Regione Basilicata non è comparsa in lite.
3. All'udienza del 9 marzo 2022 (la prima di trattazione e decisione della causa), previo deposito di scritti difensivi, i procuratori delle parti hanno precisato le rispettive posizioni

e il giudizio è transitato in decisione.

4. Ritiene il Collegio (riservata ogni eventuale delibazione circa ulteriori profili di inammissibilità) che nel caso di specie sia munito di giurisdizione il Giudice ordinario.

Invero, secondo il costante insegnamento del Giudice della giurisdizione, ai fini del relativo riparto tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo rileva il *petitum* sostanziale, da identificare non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia invocata, quanto soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da determinare con riguardo ai fatti allegati (*ex multis*, Cass. civ., SS.UU. n. 16883 del 5 luglio 2013; id., Cass. civ. n. 13178 del 28 maggio 2013).

Orbene, nel caso in esame, differentemente da quanto ritenuto dal Tribunale ordinario di Potenza, non paiono venire in rilievo obbligazioni derivanti dalla stipulazione (mai intervenuta) di un accordo di programma in sede regionale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 142 del 1990, previsto dall'art. 3 del c.d. "protocollo d'intesa per accordo di programma quadro anche al fine di un'intesa istituzionale, sottoscritto il 20 maggio 1998, peraltro non delle Amministrazioni intimate. In effetti, a tale protocollo d'intesa ha aderito, per quanto qui rileva, la sola Provincia di Potenza, in epoca successiva, ovverosia il 24 gennaio 2001, mentre non risulta avere mai aderito la Regione Basilicata, la quale si è limitata alla sola partecipazione alle riunioni.

Del pari, le pretese attoree non sembrano trovare fondamento nelle previsioni del c.d. accordo di programma "per l'attuazione del programma multiregionale e intersettoriale l'Appia Antica, cammino di fede e cultura, promozione del partenariato tra amministrazioni locali, enti religiosi e comunità", (al quale ancora una volta la Regione Basilicata è rimasta estranea), che ha carattere programmatorio, di mera definizione di interventi la cui "consistenza", ai sensi dell'art. 3 «resta condizionata all'approvazione dei progetti, demandata alle apposite sedute della conferenza dei servizi, che saranno convocate dagli Enti locali coll'intervento, ove necessario anche della Provincia di Potenza e della Regione Basilicata, per l'eventuale necessaria approvazione in variante».

Viene quindi a essere carente il presupposto per il radicamento della giurisdizione di questo Tribunale amministrativo, ovverosia un accordo di programma inadempiuto, ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 267 del 2000 .

Ciò che, diversamente, lamentano le deducenti è «l'evidente incompletezza e il ritardo degli atti amministrativi, che la Regione Basilicata e la Provincia di Potenza dovevano porre in essere per il finanziamento del Programma con fondi nazionali/comunitari», nonché la asserita «negligente inerzia», nel perfezionamento delle relative attività amministrative.

Di ciò si ritrae piana conferma nel ricorso, laddove è appunto stigmatizzato come risulti «evidente il comportamento sia della Regione e sia della Provincia finalizzato a partecipare all'attuazione del Programma, mancando però di assumere, come indicato dai Ministeri, gli atti deliberativi utili ad impegnare sui fondi CIPE le quote di finanziamento ad esso necessarie».

Del resto, la responsabilità che si pretende sussistere in capo alle parti intimate ha dichiaratamente natura precontrattuale

4.1. La fattispecie concreta quindi, si contraddistingue per la prospettata condotta delle amministrazioni resistenti difforme dai canoni di correttezza e buona fede di cui all'art. 1337 cod. civ., e priva di collegamento, anche solo mediato, col (mancato) esercizio del potere amministrativo.

Orbene, secondo l'insegnamento della Corte regolatrice, "Il dovere di comportarsi secondo correttezza e buona fede rappresenta (….) una manifestazione del più generale dovere di solidarietà sociale, che trova il suo principale fondamento nell'art. 2 Cost. e grava reciprocamente su tutti i membri della collettività; ….tale dovere incombe anche sulla Pubblica Amministrazione poiché, come rilevato anche dal Consiglio di Stato (sent. 5 del 2018) "da chi esercita una funzione amministrativa, costituzionalmente sottoposta ai principi di imparzialità e di buon andamento (art. 97 Cost.), il cittadino si aspetta uno sforzo maggiore, in termini di correttezza, lealtà, protezione e tutela dell'affidamento, rispetto a quello che si attenderebbe dal *quisque de populo*"; il rapporto che si instaura allorché privato e amministrazione entrano in contatto tra loro, indipendentemente dall'emanazione di un provvedimento, da qualificarsi alla stregua di "contatto sociale qualificato" "deve essere inteso come il fatto idoneo a produrre obbligazioni "in conformità dell'ordinamento giuridico" (art. 1173 c.c.) dal quale derivano, a carico delle parti, non obblighi di prestazione, bensì reciproci obblighi di buona fede, di protezione e

di informazione, giusta l'art. 1175 c.c. (correttezza), art. 1176 c.c. (diligenza) e art. 1337 c.c. (buona fede)".

La Corte regolatrice ha, dunque, ricompreso la "*culpa in contrahendo*" della PA nell'ambito della responsabilità da contatto sociale qualificato e, rilevando come in tale fattispecie non venga in esame l'esercizio dell'attività autoritativa, indefettibile presupposto della giurisdizione amministrativa, ha ritenuto le relative domande giudiziali devolute alla giurisdizione del Giudice ordinario (tra le tante, Cass., SS.UU., ord. n. 8236 del 28 aprile 2020.

5. In ragione di quanto innanzi, va sollevato d'ufficio, ai sensi dell'art. 11, n. 3, cod. proc. amm., conflitto di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, affinché sia definitivamente dichiarata nell'odierna controversia la giurisdizione del Giudice ordinario.

6. Il giudizio deve essere conseguentemente sospeso fino alla pronuncia sul conflitto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 367, co. 1, cod. proc. civ., espressamente richiamato dall'art. 10 cod. proc. amm.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata

- solleva conflitto di giurisdizione e per l'effetto dispone che la presente pronuncia e copia di tutti gli atti del fascicolo siano trasmessi alla cancelleria della Corte di Cassazione per la relativa decisione;
- sospende, nelle more, il giudizio.

Manda alla Segreteria per i relativi adempimenti e le comunicazioni di rito

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2022, coll'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente

Benedetto Nappi, Consigliere, Estensore

Paolo Mariano, Primo Referendario

**L'ESTENSORE** **IL PRESIDENTE**

**Benedetto Nappi** **Fabio Donadono**

IL SEGRETARIO