

Antonio **LOMBARDI**

# **CODICE** *di* **PROCEDURA** **CIVILE**

**ANNOTATO CON LA GIURISPRUDENZA**

Con le modifiche di cui al D.L. 28 ottobre 2020, n. 137 (Decreto Ristori),  
conv. in L. 18 dicembre 2020, n. 176.

**XI edizione**

 **Neldiritto**  
**Editore**

## LIBRO PRIMO DISPOSIZIONI GENERALI

### TITOLO I

Degli organi giudiziari

### CAPO I Del giudice

### SEZIONE I

Della giurisdizione e della competenza in generale

## Art. 1 Giurisdizione dei giudici ordinari

[1]. La giurisdizione civile, salvo speciali disposizioni di legge, è esercitata dai giudici ordinari secondo le norme del presente codice [102, 103 Cost.; 2907 c.c.].

**SOMMARIO** ■ 1. *Ratio* della norma. ■ 2. Limiti entro i quali il giudice ordinario può esercitare la propria giurisdizione nei confronti di stati stranieri. ■ 2.1. Azioni esecutive e cautelari sui beni appartenenti a Stati Stranieri. ■ 3. Limiti della giurisdizione del giudice italiano rispetto all'attività posta in essere da enti ecclesiastici. ■ 4. Principi generali operanti in tema di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo anche con riferimento alla problematica del risarcimento del danno.

#### ■ 1. *Ratio* della norma.

Il principio stabilito dall'art. 5 c.p.c., secondo cui la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, senza che abbiano effetto i successivi mutamenti, va interpretato in conformità alla sua *ratio* che è quella di favorire, non già di impedire la "perpetuatio iurisdictionis". Pertanto, ove sia stato adito un giudice privo di giurisdizione al momento della proposizione della domanda, il difetto di giurisdizione non può essere dichiarato qualora la stessa sia sopravvenuta per effetto di una disposizione sopravvenuta. (Nella specie era stata chiesta, innanzi al giudice amministrativo, la nullità o inefficacia di contratti stipulati a seguito della contestata aggiudicazione. In pendenza dell'istanza di regolamento era sopravvenuto l'art. 7 D.lg. n. 53 del 2010 che ha aggiunto al comma 1 dell'art. 244 D.lg. n. 163 del 2006 la precisazione che la giurisdizione esclusiva si estende alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione o alle sanzioni alternative. Hanno ritenuto pertanto, le Sezioni Unite la giurisdizione dei giudici amministrativi, evidenziando, comunque, che - peraltro - già prima del ricordato intervento legislativo del 2010 le stesse Sezioni Unite avevano ritenuto in materia la giurisdizione dei giudici amministrativi). ■ *Cass. civ., Sez. Un., 7 ottobre 2010, n. 20776*

La questione di giurisdizione si presenta non solo quando sia in discussione la circostanza che essa spetti al giudice cui la parte si è rivolta, in quanto solo al medesimo compete di provvedere, ma anche allorché si debba stabilire se, in base alla norma attributiva della giurisdizione, ricorrono le condizioni alla cui presenza il giudice abbia il dovere di esercitarla. Ne consegue che il configurarsi di un "giudicato" rispetto al decreto del Presidente della regione siciliana reso su ricorso straordinario costituisce, ai sensi dell'art. 362 c.p.c., una questione di giurisdizione, per la quale si applica l'art. 5 c.p.c., norma che non incide sul più generale principio dell'immediata operatività, in materia processuale, L. sopravvenuta, pur riguardante la giurisdizione, qualora valga a radicarla presso il giudice innanzi a cui sia già stato promosso il giudizio. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 28 gennaio 2011, n. 2065*

L'azione di responsabilità per danno erariale e quella di

responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario **restano reciprocamente indipendenti**, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice; ne deriva che **le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile**, sempre che non sia contestata dinanzi a quest'ultimo la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa contestata dal P.G. contabile, **nel qual caso si configura una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite**, essendo posta in discussione la "potestas iudicandi" del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti "il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici" (Corte cost., nn. 355/2010, 46/2008, 641/1987). ■ *Cass. civ., Sez. Un., 19 febbraio 2019, n. 4883*

In tema di riscossione dei tributi, la successione "a titolo universale, nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali", di Agenzia delle Entrate-Riscossione alle società del gruppo Equitalia, prevista dall'art. 1, comma 3, del D.L. n. 193 del 2016, conv. dalla L. n. 225 del 2016, pur costituendo una fattispecie estintiva riconducibile al subentro "in universum ius", riguarda il trasferimento tra enti pubblici, senza soluzione di continuità, del "munus publicum" riferito all'attività della riscossione, **con la conseguenza che il fenomeno non comporta la necessità d'interruzione del processo in relazione a quanto disposto dagli artt. 299 e 300 c.p.c.** ■ *Cass. civ., Sez. Un., 8 giugno 2021, n. 15911*

Nell'ambito del giudizio teso alla dichiarazione di fallimento del contribuente insolvente, l'Agenzia delle Entrate-Riscossione può avvalersi dell'Avvocatura dello Stato nei casi previsti come riservati ad essa dalla convenzione intervenuta (oppure ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici), ovvero in alternativa di avvocati del libero foro, senza bisogno di formalità, né della delibera prevista dall'art. 43, comma 4, R.D. n. 1611 del 1933, - nel rispetto degli articoli 4 e 17 del D.Lgs. n. 50 del 2016 e dei criteri di cui agli atti di carattere generale adottati ai sensi dell'art. 1, comma 5 del D.L. n. 193 del 2016, conv. con modif. dalla L. n. 225 del 2016 -, in tutti gli altri casi ed in quelli in cui, pure riservati convenzionalmente all'Avvocatura erariale, questa non sia

disponibile ad assumere il patrocinio. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 10 giugno 2021, n. 16314*

Il versamento dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato previsto dall'art. 13, comma 1 quater, del d.P.R. n. 115 del 2002, in caso di declaratoria di inammissibilità del ricorso per cassazione conseguente alla mancata presenza, all'interno della procura speciale, della data o della certificazione del difensore della sua posteriorità rispetto alla comunicazione del provvedimento impugnato, **va posto a carico della parte ricorrente e non del difensore, risultando la procura affetta da nullità e non da inesistenza.** ■ *Cass. civ., Sez. Un., 1 giugno 2021, n. 15177*

**Nei giudizi di lavoro, le comunicazioni e le notificazioni alle pubbliche amministrazioni che stanno in giudizio mediante propri dipendenti, aventi per oggetto i provvedimenti finali del giudizio di primo grado e successive alla data di entrata in vigore dell'art. 16, comma 7, del D.L. n. 179 del 2012, conv., con modif., dalla L. n. 221 del 2012 (pur nel testo ora integrato dall'art. 289, comma 1, lett. a) del D.L. n. 76 del 2020, conv., con modif., dalla L. n. 120 del 2020), vanno eseguite esclusivamente per via telematica agli indirizzi di posta elettronica comunicati ai sensi del comma 12 dell'art. 16 citato, senza che, ove effettuate al funzionario delegato con altre modalità, possa operare la sanatoria per raggiungimento dello scopo, in quanto la necessità di interpretare restrittivamente le norme in materia di decadenza dall'impugnazione esclude la possibilità di individuare un momento di decorrenza del termine breve diverso da quello che scaturisce da una comunicazione effettuata nel rispetto delle forme telematiche specificamente individuate dalla legge.** ■ *Cass. civ., sez. lav., 24 maggio 2021, n. 14195*

Nel giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo - che, nella disciplina dettata dagli artt. 548 e ss. c.p.c. nel testo anteriore alle modifiche introdotte con la L. n.228 del 2012, assumeva la natura di ordinario giudizio di cognizione - **incombe sul creditore attore l'onere di provare l'entità del saldo complessivo del credito del debitore esecutato verso il suo creditore nel suo complessivo ammontare;** pertanto, è insufficiente a tal fine un documento relativo ad una sola delle componenti del detto saldo, quale, nel rapporto di tesoreria tra un Comune ed il suo tesoriere, l'estratto del conto di transito, sia pure con saldo originario attivo presso la Banca d'Italia. ■ *Cass. civ., sez. III, 11 maggio 2021, n. 12439*

**Sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda di danno erariale proposta nei confronti dei dirigenti dell'Ufficio del federalismo fiscale, nonché del presidente e dei componenti della Commissione istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 53, comma 2, del D.Lgs. n.446 del 1997, per avere omesso di adottare le iniziative idonee ad impedire o limitare il pregiudizio subito da taluni Comuni in conseguenza dell'omesso riversamento ad essi delle somme riscosse dalla società concessionaria del servizio di riscossione delle entrate comunali, non assumendo rilievo la circostanza che il loro rapporto di servizio intercorra con il Ministero e non con le amministrazioni danneggiate né la sussistenza dell'eventuale responsabilità contrattuale della società concessionaria nei confronti dei singoli comuni, atteso, quanto al primo profilo, che, ai sensi dell'art.1, comma 3, della L. n. 20 del 1994, in relazione ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore di questa legge, la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici sussiste anche quando il danno sia stato cagionato ad enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, e considerato, quanto al secondo profilo, che il rimprovero mosso agli incolpati concerne l'omessa attivazione dei poteri loro attribuiti dalla legge al fine di evitare o contenere il danno provocato al pubblico erario.** ■ *Cass. civ., Sez. Un., 22 aprile 2021, n. 10741*

**La liquidazione del compenso al consulente tecnico d'ufficio, ove l'accertamento richiesto dal giudice sia unico, benché implicante attività interdipendenti tra loro, deve**

**essere unitaria, e non per sommatoria di più voci tariffarie, presupponendo, viceversa, quest'ultima una pluralità di accertamenti.** ■ *Cass. civ., Sez. Un., 20 aprile 2021, n. 10367*

**Nel processo tributario, non è configurabile un rapporto di continenza, ex art. 39, comma 2, c.p.c., tra le cause aventi ad oggetto l'impugnazione, rispettivamente, della cartella di pagamento e dell'avviso di accertamento, in quanto la cartella è impugnabile solo per vizi propri, essendo precluso proporre avverso la stessa vizi di merito relativi all'avviso di accertamento, a loro volta proponibili soltanto nel diverso giudizio promosso per il suo annullamento, sì che sussiste tra le due cause diversità della "causa petendi" e, per l'effetto, del "thema decidendum"; tra le due cause difetta inoltre l'identità anche parziale dei fatti costitutivi oggetto di accertamento, in presenza della quale è rinvenibile quel nesso di pregiudizialità logica e giuridica che giustifica, per effetto della continenza, lo spostamento di una causa da un giudice ad un altro in deroga alle ordinarie regole sulla competenza territoriale; irrilevante, infine, è la relazione che lega l'efficacia della cartella, quale atto esecutivo, al permanere in vita dell'avviso di accertamento, in quanto tale rapporto non scalfisce l'autonomia e l'indipendenza dei due giudizi, ma può soltanto portare ad affermare in capo al contribuente il diritto al rimborso di quanto versato, nel caso in cui il giudizio di accertamento porti ad un esito a lui favorevole.** ■ *Cass. civ., sez. V, 30 marzo 2021, n. 8737*

**La sentenza che dispone il rinvio c.d. proprio o prosecutorio, a norma dell'art. 383, comma 1, c.p.c., esaurisce l'individuazione del giudice del rinvio con l'indicazione dell'ufficio giudiziario, unitariamente inteso, di pari grado rispetto a quello che ha pronunciato la sentenza cassata, senza che rilevi anche l'articolazione organizzativa interna in sezioni dell'ufficio giudiziario indicato.** ■ *Cass. civ., sez. V, 4 marzo 2021, n. 5938*

In tema di giudizio di legittimità, la notifica del ricorso al successore "ex lege" dell'agente della riscossione già parte in causa, cioè alla sopravvenuta Agenzia delle Entrate-Riscossione - è invalida se eseguita al difensore nominato dal precedente agente della riscossione, perché l'ultrattività del mandato in origine conferito prima dell'istituzione del nuovo Ente non opera, ai fini della ritualità della notifica del ricorso, essendo la cessazione dell'originario agente della riscossione ed il subentro automatico del suo successore disposti da una norma di legge, l'art. 1 del D.L. n. 193 del 2016; tale invalidità, tuttavia, integra una nullità, suscettibile di sanatoria, vuoi per spontanea costituzione dell'Agenzia, vuoi a seguito della rinnovazione di quella notificazione, da eseguirsi, ove non già avvenuta, all'Agenzia stessa nella sua sede o al suo indirizzo di posta elettronica certificata. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 23 febbraio 2021, n. 4845*

## **2. Limiti entro i quali il giudice ordinario può esercitare la propria giurisdizione nei confronti di stati stranieri.**

Posto che l'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri e dei relativi rappresentanti è invocabile soltanto quando essi agiscano quali titolari di una potestà di imperio, e non quando si pongano nella medesima posizione dei cittadini italiani, avvalendosi degli strumenti privatistici dell'ordinamento interno, l'art. 31, par. 1, lett. c, della convenzione di Vienna del 24 aprile 1963, ratificata in Italia con L. 9 agosto 1967 n. 804, che prevede l'esclusione dall'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato accreditario dell'agente diplomatico che ivi eserciti un'attività professionale o commerciale al di fuori dalle sue funzioni ufficiali, deve intendersi riferito anche ai casi in cui egli risulti soggetto passivo di tali rapporti, se intrapresi nel territorio dello Stato "iure privatorum", essendo quindi sottoposto alla giurisdizione italiana sia in sede di processi di cognizione che nell'ambito di procedure esecutive instaurate nei suoi confronti. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 13 novembre 2008, n. 27044*

Appartiene alla giurisdizione ordinaria l'azione di

**accertamento sull'esistenza di crediti nei confronti di uno Stato straniero ex art. 548 e 549 c.p.c.**, non assumendo rilevanza, in detta sede, la questione se il credito sia destinato ad attività pubblicistiche dello Stato estero e, quindi, se quest'ultimo goda dell'immunità giurisdizionale civile in relazione a tali somme, mentre la destinazione dei beni di cui lo Stato estero si avvale per lo svolgimento delle proprie funzioni pubbliche può trovare tutela nella sede esecutiva, nelle forme dell'opposizione all'esecuzione, in quanto l'impossibilità di distogliere i beni dello Stato estero dalla destinazione stessa ne comporta l'impignorabilità.

■ *Cass. civ., Sez. Un., 17 luglio 2008, n. 19601*

Il rispetto dei **diritti inviolabili della persona umana** ha assunto, anche nell'ordinamento internazionale, il valore di principio fondamentale, riducendo la portata e l'ambito di altri principi ai quali tale ordinamento si è tradizionalmente ispirato, quale quello del rispetto delle reciproche sovranità, cui si collega il riconoscimento dell'immunità statale dalla giurisdizione civile straniera: ne consegue che la norma consuetudinaria di diritto internazionale generalmente riconosciuta - che impone agli Stati l'obbligo di astenersi dall'esercitare il potere giurisdizionale nei confronti degli Stati stranieri per gli **atti iure imperii** - non ha carattere incondizionato, ma, quando venga in contrapposizione con il parallelo principio, formatosi nell'ordinamento internazionale, del primato assoluto dei valori fondamentali della libertà e dignità della persona umana, ne rimane conformata, con la conseguenza che allo Stato straniero non è accordata un'immunità totale dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, in presenza di comportamenti di tale gravità da configurarsi quali crimini contro l'umanità che, in quanto lesivi di quei valori universali di rispetto della dignità umana che trascendono gli interessi delle singole comunità statali, segnano il punto di rottura dell'esercizio tollerabile della sovranità ■ *Cass. civ., Sez. Un., 29 maggio 2008, n. 14201; Cass. civ., Sez. Un., 11 marzo 2004, n. 5044*

**In tema di protezione internazionale**, l'interpretazione costituzionalmente orientata del comma 3, coordinato con il comma 1, dell'art. 4 del D.L. n. 13 del 2007, conv. nella L. n. 46 del 2017, deve tener conto della posizione strutturalmente svantaggiata del cittadino straniero in relazione all'esercizio del diritto di difesa sancito dall'art. 24 Cost., nonché dell'obbligo, imposto dall'art. 13 CEDU e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., di garantire un ricorso effettivo "ad ogni persona", sicché **la competenza territoriale a decidere sull'impugnazione dei provvedimenti assunti dalla c.d. Unità di Dublino, si radica attraverso il collegamento con la struttura di accoglienza del ricorrente**, secondo un criterio "di prossimità", nella sezione specializzata in materia di immigrazione del tribunale nella cui circoscrizione ha sede la struttura o il centro che ospita il ricorrente, anche nell'ipotesi in cui questi sia trattenuto in una struttura di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 286 del 1998, senza che assuma rilevanza alcuna la qualificazione "ordinaria" ovvero "straordinaria" della medesima. ■ *Cass. civ., sez. VI, 25 febbraio 2021, n. 5097*

Le scelte elettive degli amministratori pubblici, dovendosi conformare ai criteri di legalità ed a quelli giuridici di economicità, di efficacia e di buon andamento, sono soggette al controllo della Corte dei Conti, in quanto assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa. In tal senso, non eccede la **giurisdizione** contabile non solo la verifica se l'amministratore abbia compiuto l'attività per il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente, ma anche se nell'agire amministrativo ha rispettato dette norme e principi giuridici. La Corte dei Conti, pertanto, non viola il limite giuridico della riserva di amministrazione, sancito dall'**art. 1**, comma primo, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 3 della legge n. 543 del 1996, nel controllare anche la giuridicità sostanziale dell'esercizio del potere discrezionale.

■ *Cass. civ., Sez. Un., 21 febbraio 2013, n. 4283*

La controversia tra la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, ente privatizzato ex **art. 1** del D.Lgs. n. 509 del 1994, e l'agente di riscossione dei contributi degli iscritti, che abbia o meno il riversamento degli importi a ruolo, appartiene alla **giurisdizione** del giudice ordinario e non alla **giurisdizione** della Corte dei conti, poiché la natura "pubblica" della contribuzione, inerente alla sua finalità istituzionale, riguarda unicamente il rapporto previdenziale tra la Cassa e il proprio iscritto. (Rigetta e dichiara **giurisdizione**). ■ *Cass. civ., Sez. Un., 20 giugno 2012, n. 10132*

### **2.1. Azioni esecutive e cautelari sui beni appartenenti a Stati Stranieri.**

Per effetto dei principi di immunità giurisdizionale degli Stati stranieri, fissati dal diritto internazionale consuetudinario (a cui rinvia l'art. 10 della Costituzione), non sussiste la giurisdizione del giudice italiano in ordine all'azione esecutiva o cautelare su beni appartenenti a detti Stati o a loro enti pubblici, ove si tratti di beni destinati all'esercizio delle loro funzioni sovrane o, comunque, dei loro fini pubblicistici; mentre tale giurisdizione deve essere affermata ove i beni medesimi siano destinati ad attività commerciali o, in genere, privatistiche. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 12 gennaio 1996, n. 173; Cass. civ., Sez. Un., 13 maggio 1993, n. 5425*

### **3. Limiti della giurisdizione del giudice italiano rispetto all'attività posta in essere da enti ecclesiastici.**

Sussiste la giurisdizione del giudice italiano per le controversie di lavoro tra la Pontificia università Gregoriana e i suoi dipendenti, non operando l'immunità giurisdizionale di cui all'art. 11 del Trattato lateranense, in quanto, tale istituto non è annoverabile tra gli «enti centrali della Chiesa cattolica» ■ *Cass. civ., Sez. Un., 19 gennaio 2007, n. 1133*

### **4. Principi generali operanti in tema di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo anche con riferimento alla problematica del risarcimento del danno.**

È costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 103 Cost. la norma ordinaria che interviene sul riparto della giurisdizione dettato nella Costituzione, il cui effetto determini un ampliamento della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo attraverso la sostituzione del consolidato principio costituzionale che sancisce la separazione secondo la dicotomia diritti soggettivi/interessi legittimi, con il diverso criterio "extra constitutionem" rappresentato dalla previsione di "blocchi di materie", indipendentemente dalle situazioni giuridiche soggettive oggetto della controversia: è infatti esorbitante i limiti di struttura dell'ordinamento e "contra constitutionem" il potere di sindacato esclusivo del g.a. rispetto a controversie la cui specialità trovi fondamento nel solo fatto che parte in causa sia la p.a. ciò in quanto è preminente il principio della unicità della giurisdizione sancito nella Costituzione, e per questo preordinato ad impedire al legislatore ordinario di sottrarre l'Amministrazione dalla giurisdizione cui soggiace il soggetto privato. Diversamente, verrebbe in tal modo radicalmente mutata la natura della giurisdizione amministrativa che, sorta come giudice "nell'amministrazione", si vedrebbe trasformata in giudice "dell'amministrazione", indipendentemente dalla "particolarità, o meno della materia oggetto della controversia, ed a prescindere dalla natura delle situazioni giuridiche soggettive sindacate. ■ *C. Cost., 6 luglio 2004 n. 204*

L'art. 53 comma 1, testo unico delle espropriazioni per pubblica utilità (D.lg. n. 325 del 2001, trasfuso nell'art. 53 comma 1 d.P.R. n. 327 del 2001), è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, devolvendo alla giurisdizione esclusiva del g.a. le controversie relative a "i comportamenti delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti ad esse equiparati, non esclude i comportamenti non riconducibili, nemmeno mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, ossia nella misura in cui viene operata una devoluzione alla giurisdizione esclusiva delle controversie relative all'occu-

pazione usurpativa, e non soltanto di quelle nascenti da ipotesi di occupazione acquisitiva. ■ *C. Cost.*, 11 maggio 2006, n. 191

Nel sistema normativo conseguente alla L. 21 luglio 2000 n. 205, la tutela giurisdizionale risarcitoria contro l'agire illegittimo della p.a. spetta al giudice ordinario solo in casi marginali, quante volte il diritto del privato non sopporti compressione per effetto di un potere esercitato in modo illegittimo o, se lo sopporti, quante volte l'azione della p.a. non trovi rispondenza in un precedente esercizio del potere, che sia riconoscibile come tale, perché a sua volta deliberato nei modi ed in presenza dei requisiti richiesti per valere come atto o provvedimento e non come mera via di fatto. Pertanto, l'amministrazione deve essere convenuta davanti al giudice ordinario in tutte le ipotesi in cui l'azione risarcitoria costituisca reazione alla lesione di diritti incompressibili (come la salute o l'integrità personale; deve, ancora, essere convenuta davanti giudice ordinario, quante volte la lesione del patrimonio del privato sia l'effetto indiretto di un esercizio illegittimo o mancato di poteri, ordinati a tutela del privato (versandosi, in tal caso, nell'ambito delle controversie meramente risarcitorie). In particolare, nel settore delle occupazioni illegittime, sono ascrivibili alla giurisdizione ordinaria le forme di occupazione "usurpativa" (giacché la trasformazione irreversibile del fondo si produce in una situazione in cui una dichiarazione di pubblica utilità manca affatto), e così pure i casi in cui il decreto di espropriazione è pur stato emesso, e però in relazione ad un bene, la cui destinazione ad opera di pubblica utilità la si debba dire mai avvenuta giuridicamente od ormai venuta meno, per mancanza iniziale o per sopravvenuta scadenza del suo termine di efficacia. Dove, per contro, la situazione soggettiva si presenta come interesse legittimo, la tutela risarcitoria va chiesta al giudice amministrativo; alla giurisdizione di quest'ultimo sono riconducibili anche i casi in cui la lesione di una situazione soggettiva dell'interessato è postulata come conseguenza di un comportamento inerte (si tratti di ritardo nell'emissione di un provvedimento risultato favorevole o di silenzio), giacché ciò che in tali casi viene in rilievo è bensì un comportamento, ma risolvendosi nella violazione di una norma che regola il procedimento ordinato all'esercizio del potere e perciò nella lesione di una situazione di interesse legittimo pretensivo, non di diritto soggettivo. ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 13 giugno 2006, n. 13659

Nel contesto ermeneutico delle sentenze della Corte Cost. (n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006), dichiarative della illegittimità costituzionale di nuove ipotesi legislative di giurisdizione esclusiva del g.a. in materia urbanistico-edilizia ed espropriativa, se estese a comportamenti non riconducibili nemmeno mediamente all'esercizio di un pubblico potere, devono ascrivere a tale giurisdizione le controversie in tema di risarcimento del danno da comportamenti, causativi di danno ingiusto, che, pur se illegittimi, costituiscano esecuzione di atti o provvedimenti amministrativi e che quindi siano riconducibili all'esercizio della p.a., come nel caso di irreversibile trasformazione del suolo privato, con destinazione all'opera pubblica (c.d. occupazione appropriativa), avvenuta, durante il periodo di occupazione autorizzata (nel qual caso l'illecito si consuma alla scadenza del relativo termine), ma comunque in presenza di una valida ed efficace dichiarazione di pubblica utilità, per effetto della quale la posizione soggettiva del proprietario è trasformata in interesse legittimo. ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 20 dicembre 2006, n. 27193

Nelle controversie relative ad un contratto ad esecuzione periodica o continuativa (nella specie, contratto di appalto del servizio regionale di soccorso di emergenza con ambulanza), è obbligatoria la clausola di revisione del prezzo, ai sensi dell'art. 6 L. 24 dicembre 1993 n. 537, come sostituito dall'art. 44 L. 23 dicembre 1994 n. 724, applicabile "ratione temporis" (norma poi riprodotta dall'art. 115 D.lg. 12 aprile 2006 n. 163); pertanto, il relativo giudizio è devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attenendo a situazioni soggettive che si collocano in un'area

in cui la p.a. agisce esercitando il suo potere autoritativo. ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 15 marzo 2011, n. 6016

Appartiene alla cognizione del g.o. la domanda, proposta in epoca anteriore all'entrata in vigore della disposizione che ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del g.a. tutte le controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, con cui la società proprietaria delle aree dove altra società aveva depositato le ecoballe, su incarico del commissario straordinario di governo per l'emergenza rifiuti in Campania, chiede il risarcimento dei danni consistenti nella mancata corresponsione dell'indennità di occupazione per il deposito delle ecoballe e nella mancata rifusione delle spese sostenute per le opere manutentive di tali materiali ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 22 novembre 2010, n. 23597

Ai fini dell'individuazione di quale sia il giudice munito di giurisdizione in relazione alle controversie concernenti il diritto all'inserimento in una graduatoria ad esaurimento (già permanente), occorre avere riguardo al petitum sostanziale dedotto in giudizio. Se oggetto di tale domanda è la richiesta di annullamento dell'atto amministrativo generale o normativo, e solo quale effetto della rimozione di tale atto - di per sé preclusivo del soddisfacimento della pretesa del docente all'inserimento in una data graduatoria - l'accertamento del diritto del ricorrente all'inserimento in quella graduatoria, la giurisdizione non potrà che essere devoluta al giudice amministrativo, essendo proposta in via diretta una domanda di annullamento di un atto amministrativo. Se viceversa, la domanda rivolta al giudice è specificamente volta all'accertamento del diritto all'inserimento nelle graduatorie, ritenendo che tale diritto scaturisca dalla normazione primaria, eventualmente previa disapplicazione dell'atto amministrativo che detto inserimento potrebbe precludere, la giurisdizione va attribuita al giudice ordinario. **Pertanto, appartiene alla giurisdizione ordinaria la domanda volta ad ottenere il diritto all'inserimento nelle graduatorie ad esaurimento per le classi di concorso.** ■ *C. App. Milano*, *sez. lav.*, 2 marzo 2018, n. 259

**In tema di certificazione biologica dei prodotti agricoli**, disciplinata dal reg. n. 2092/1991/CEE, sostituito dal reg. n. 834/2007/CE e succ. modif., **gli organismi privati autorizzati dal Ministero delle Politiche agricole e forestali, ai sensi del D.Lgs. n. 220 del 1995, ad effettuare i controlli ed a rilasciare la certificazione, non assumono la veste di P.A. ex art. 7, comma 2, c.p.a., né partecipano all'esercizio di un pubblico potere, svolgendo essi un'attività ausiliaria, valutativa e certificativa (prelievi e analisi), sotto la sorveglianza dell'autorità pubblica, che si sostanzia in apprezzamenti ed indagini da compiersi sulla base di criteri esclusivamente tecnici e scientifici, costituente espressione di una discrezionalità meramente tecnica, in relazione alla quale sorgono in capo ai soggetti privati destinatari del controllo posizioni di diritto soggettivo la cui tutela rientra nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.** ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 5 aprile 2019, n. 9678

**Qualora il privato abbia fatto incolpevole affidamento su un provvedimento amministrativo ampliativo della propria sfera giuridica, successivamente annullato, in via di autotutela od "ope iudicis", senza che si discuta della legittimità dell'annullamento, la controversia relativa ai danni subiti dal privato rientra nella giurisdizione del giudice ordinario perché ha ad oggetto non già la lesione di un interesse legittimo pretensivo, bensì una situazione di diritto soggettivo rappresentata dalla conservazione dell'integrità del patrimonio, pregiudicato dalle scelte compiute confidando sulla legittimità del provvedimento amministrativo poi caducato.** (Principio affermato in fattispecie di intervento edilizio privato per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica da destinare a particolari categorie di conduttori, regolato, quanto alla misura dei canoni di locazione esigibili, da convenzione poi revocata in autotutela, con conseguente riduzione del canone massimo). ■ *Cass. civ.*, *Sez. Un.*, 8 marzo

2019, n. 6885

In tema di nomina dei direttori dei musei archeologici nazionali, la procedura d'interpello per il conferimento dei detti incarichi dirigenziali, sebbene aperta a soggetti esterni e caratterizzata da una pluralità articolata di fasi (la prima, riservata alla selezione dei "curricula"; la seconda, caratterizzata da colloqui, e non da esami orali, per l'individuazione dei candidati dell'ultima fase; quella finale, sfociante nella formazione delle terne di nominativi, nell'ambito delle quali operare la nomina di un solo aspirante all'esito di una scelta conclusiva e fiduciaria del ministro o del direttore generale), ha natura sostanzialmente non concorsuale, avendo la fase finale carattere dominante rispetto all'intero percorso della selezione, sicché, per il principio di concentrazione delle tutele, le relative controversie sono attribuite al giudice ordinario, non potendo frazionarsi la giurisdizione con riferimento alle singole fasi del procedimento. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 18 gennaio 2019, n. 1413*

Il giudice ordinario, investito dell'opposizione avverso il decreto prefettizio di espulsione dello straniero adottato per motivi di pubblica sicurezza, ha il potere-dovere di verificare, con accertamento pieno non limitato da un'insussistente discrezionalità dell'amministrazione, l'esistenza dei presupposti di appartenenza dello straniero a una delle categorie dei soggetti socialmente pericolosi previste dalla legge (prevenuti, terroristi, mafiosi), avendo l'accertamento ad oggetto non l'atto, ma i diritti soggettivi che esso comprime e le condizioni per la loro legittima compressione, sicché il giudice ben può sindacare la completezza, logicità e non contraddittorietà delle valutazioni operate dall'amministrazione, con l'unico limite rappresentato dall'impossibilità di sostituire o integrare gli elementi di fatto su cui si fonda il provvedimento espulsivo. ■ *Cass. civ., sez. I, 21 ottobre 2019, n. 26830*

Avuto riguardo al rilievo che nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, assume, alla luce delle pronunce della Corte costituzionale nn. 49 del 2011 e 160 del 2019, il sistema dell'organizzazione sportiva, il quale trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti inviolabili dell'individuo, come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, nonché nel diritto di associarsi liberamente per fini non vietati ai singoli dalla legge penale (art.18 Cost.), deve ritenersi che le regole dell'ordinamento sportivo, disciplinanti l'osservanza e l'applicazione di norme regolamentari, organizzative e statutarie dirette a garantire il corretto

svolgimento delle attività sportive (ccdd. "regole tecniche"), nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni, costituiscono espressione dell'autonomia interna delle Federazioni e restano irrilevanti per l'ordinamento giuridico dello Stato, con il limite del rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona; pertanto, ogniquale volta dalla violazione delle suddette regole si originino controversie tecniche, riguardanti cioè il corretto svolgimento della prestazione agonistica e la regolarità della competizione, ovvero controversie disciplinari, concernenti l'irrogazione di provvedimenti di carattere punitivo, sussiste il difetto assoluto di tutela giurisdizionale statale e le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati - quali soggetti dell'ordinamento sportivo - sono tenuti, secondo le previsioni e i regolamenti del Coni e delle singole Federazioni, ad adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 7 maggio 2021, n. 12149*

La domanda di accertamento delle condizioni sanitarie preordinate al riconoscimento del beneficio contributivo ex art. 80, comma 3, della L. n. 388 del 2000, introdotta dal pubblico dipendente con procedimento ex art. 445 bis c.p.c., in quanto strumentale all'adozione del provvedimento amministrativo di attribuzione di un beneficio, pari a due mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di servizio, rilevante ai fini della quantificazione dell'anzianità contributiva utile per la determinazione dell'"an" e del "quantum" della prestazione pensionistica, appartiene alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, che ricomprende tutte le controversie funzionali e connesse al diritto alla pensione dei pubblici dipendenti. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 13 maggio 2021, n. 12903*

Nelle cause aventi per oggetto l'accertamento del diritto al rimborso dei costi per ricoveri e cure mediche e la condanna del soggetto ad esso obbligato, la legittimazione passiva non spetta al Ministero della salute, ma alla Regione, nella qualità di ente che provvede ad assicurare i livelli essenziali di assistenza attraverso le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere di cui agli artt. 3 e 4 del D.Lgs. n. 502 del 1992, quali articolazioni territoriali del servizio sanitario nazionale finanziato dalla generalità dei cittadini, in applicazione della L. n. 833 del 1978, che prevede la erogazione gratuita delle prestazioni a tutti i cittadini entro livelli di assistenza uniformi definiti con il piano sanitario nazionale. ■ *Cass. civ., sez. lav., 11 marzo 2021, n. 6920*

## Art. 2 Inderogabilità convenzionale della giurisdizione <sup>(1)</sup>

[1]. La giurisdizione italiana non può essere convenzionalmente derogata a favore di una giurisdizione straniera, né di arbitri che pronuncino all'estero, salvo che si tratti di causa relativa ad obbligazioni tra stranieri o tra uno straniero e un cittadino non residente né domiciliato nella Repubblica e la deroga risulti da atto scritto.

<sup>(1)</sup> Articolo abrogato dall'art. 73, L. 31 maggio 1995, n. 218.

## Art. 3 Pendenza di lite davanti a giudice straniero <sup>(1)</sup>

[1]. La giurisdizione italiana non è esclusa dalla pendenza davanti a un giudice straniero della medesima causa o di altra con questa connessa.

<sup>(1)</sup> Articolo abrogato dall'art. 73, L. 31 maggio 1995, n. 218.

## Art. 4 Giurisdizione rispetto allo straniero <sup>(1)</sup>

[1]. Lo straniero può essere convenuto davanti ai giudici della Repubblica:

1) se quivi è residente o domiciliato, anche elettivamente, o vi ha un rappresentante che sia autorizzato a stare in giudizio a norma dell'articolo 77, oppure se ha accettato la giurisdizione italiana, salvo che la domanda sia relativa a beni immobili situati all'estero;

- 2) se la domanda riguarda beni esistenti nella Repubblica o successioni ereditarie di cittadino italiano o aperte nella Repubblica, oppure obbligazioni quivi sorte o da eseguirsi;
- 3) se la domanda è connessa con altra pendente davanti al giudice italiano, oppure riguarda provvedimenti cautelari da eseguirsi nella Repubblica o relativi a rapporti dei quali il giudice italiano può conoscere;
- 4) se, nel caso reciproco, il giudice dello Stato al quale lo straniero appartiene può conoscere delle domande proposte contro un cittadino italiano.

(1) Articolo abrogato dall'art. 73, L. 31 maggio 1995, n. 218.

## Art. 5 Momento determinante della giurisdizione e della competenza (1)

[1]. La giurisdizione e la competenza si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda [99, 163, 167, 414, 416, 638, 669-bis; 70-ter att.], e non hanno rilevanza rispetto ad esse i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo.

(1) Articolo così sostituito dall'art. 2, Legge 26 novembre 1990, n. 353.

**SOMMARIO** ■1. Portata del principio della *perpetuatio iurisdictionis et competentiae*. ■1.1. Ricadute applicative del predetto principio. ■2. Estensibilità del principio di *perpetuatio iurisdictionis* all'interpretazione giurisprudenziale delle norme di legge rilevanti ai fini dell'individuazione del giudice munito di giurisdizione. ■3. Coordinamento tra principio ex art. 5 c.p.c. e declaratoria di illegittimità costituzionale di norme in tema di giurisdizione e competenza. ■4. *Perpetuatio iurisdictionis* ed arbitrato.

### ■1. Portata del principio della *perpetuatio iurisdictionis et competentiae*.

Le norme sopravvenute in corso di giudizio che modifichino la giurisdizione e la competenza trovano applicazione anche nei **giudizi pendenti** se tale giurisdizione o competenza venga, per l'effetto, attribuita ai giudici dinanzi ai quali la causa pende, ovvero dinanzi ai quali la causa stessa dovrebbe essere ripresa o riassunta se fosse dichiarato che, al momento della domanda, essi mancavano della giurisdizione o della competenza che hanno esercitato. (Principio affermato con riferimento a controversia nella quale si disputava originariamente se le domande rientrassero nella competenza per valore del tribunale ovvero del pretore, essendo entrate in vigore, nelle more, le norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado). ■ *Cass. civ., sez. II, 9 giugno 2010, n. 13882*

Per effetto della nuova formulazione dell'art. 5 c.p.c. (conseguente alla sua sostituzione ad opera dell'art. 2 della legge n. 353 del 1990) il momento determinativo della giurisdizione va fissato non soltanto con riguardo allo stato di fatto esistente al tempo della proposizione della domanda (come sancito dalla norma nella sua precedente versione), ma anche con riferimento alla legge vigente in quel momento, senza che possano, successivamente, rilevare i mutamenti tanto dello stato di fatto quanto delle norme (eventualmente) sopravvenute, dovendosi ritenere esteso anche allo ***ius superveniens*** il principio della *perpetuatio* della giurisdizione, in precedenza non applicabile ai mutamenti di diritto modificativi di essa, ovvero incidenti, in qualche misura, sui suoi criteri determinativi. Con tale previsione il legislatore ha inteso, in realtà, perseguire l'obiettivo di conservare la giurisdizione del giudice correttamente adito in base alla legge applicabile al momento della proposizione della domanda giudiziale, sottraendola a successive diverse scelte legislative, senza peraltro incidere sul più generale **principio dell'immediata operatività, in materia processuale, della legge sopravvenuta** (pure con riguardo alla giurisdizione), quando valga invece a radicare la giurisdizione presso il giudice dinanzi al quale sia stato comunque già promosso il

giudizio. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 20 settembre 2006, n. 20322*

L'art. 5 c.p.c., anche nel testo novellato dall'art. 2 L. 26 novembre 1990 n. 353, che esclude la rilevanza dei mutamenti in corso di causa della legge - oltre che dello stato di fatto - in ordine alla determinazione della competenza, va interpretato in conformità alla sua *ratio*, che è quella di favorire, non già di impedire, la *perpetuatio iurisdictionis*, sicché, ove sia stato adito un giudice **incompetente al momento della proposizione della domanda**, non può l'incompetenza essere dichiarata se quel giudice sia diventato competente in forza di legge entrata in vigore nel corso del giudizio. ■ *Cass. civ., sez. III, 17 gennaio 2008, n. 857, conf. Cass. civ., sez. VI, 1 marzo 2016, n. 4059*

### ■1.1. Ricadute applicative del predetto principio.

Quando viene dedotto in giudizio un **rapporto obbligatorio**, ai fini dell'individuazione del foro del convenuto ed in particolare del foro della **sede di una persona giuridica**, il fatto che la sede della stessa fosse in un determinato luogo al momento dell'insorgenza del rapporto dedotto in giudizio è irrilevante, assumendo rilievo esclusivamente, ai sensi dell'art. 5 c.p.c., la sede del momento di introduzione della lite. ■ *Cass. civ., sez. III, 12 gennaio 2007, n. 453*

In tema di **giurisdizione sulle domande relative alla responsabilità genitoriale in ambito UE**, ove il minore, condotto all'estero con il consenso di entrambi i genitori, non rientri nello Stato di residenza abituale per decisione di uno solo di essi, è **prorogata la giurisdizione dello Stato membro nel quale il minore aveva la residenza abituale immediatamente prima del mancato rientro**, sempre che non sussistano le condizioni indicate nell'art. 10 del Regolamento (CE) n. 2201 del 2003, fermo restando che, ai fini dell'applicazione della lett. b) di tale articolo - il quale, a determinate condizioni, attribuisce rilievo al soggiorno del minore per almeno un anno nello Stato in cui è trattenuto - non si può tenere conto della permanenza successiva alla data della proposizione della domanda, dovendosi dare applicazione al principio della "*perpetuatio jurisdictionis*", contemplato (oltre che dal nostro ordinamento, anche) dal menzionato Regolamento, come si evince dalla disciplina generale, contenuta all'art. 8, comma 1, dello stesso. ■ *Cass. civ., Sez. Un., 5 novembre 2019, n. 28329*

Per la **decadenza dalla responsabilità genitoriale è competente il tribunale ordinario presso il quale è in corso il procedimento di separazione personale dei genitori** e non il tribunale per i minorenni, che resta, invece, competente se la relativa domanda è proposta prima di quella di separazione. ■ *Cass. civ., sez. VI, 12 settembre 2016, n. 17931*