



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**CORTE DI APPELLO di PERUGIA**  
**SEZIONE CIVILE**

nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Claudio Baglioni                      Presidente

dott.ssa Francesca Altrui      Consigliere

dott.ssa Arianna De Martino Cons. Relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile iscritta al n. r.g. **259 /2025** promossa da:

*Parte\_1*

(C.F.

*P.IVA\_1* ) rappresentato e difeso dall'Avv. DAVALLI PIER PAOLO ed elettivamente domiciliato

presso in lo studio del difensore in Perugia, Via del Sole n. 8

**APPELLANTE**

Contro

*Controparte\_1*

(C.F. *P.IVA\_2* ), rappresentata e difesa ex lege

dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, presso i cui uffici è legalmente domiciliata in Perugia, Via degli Uffici n. 14

*Controparte\_2*

C.F. *P.IVA\_3* ), in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso,

dagli Avv.ti Paolo Gennari e Francesco Silvi ed elettivamente domiciliato presso gli Uffici dell'Avvocatura Comunale in *CP\_2* Piazza Ridolfi n. 1

*Controparte\_3*

(C.F./P.IVA *P.IVA\_4* , in persona del

Direttore Generale pro tempore, rappresentata e difesa dal Prof. Avv. Paolo Rossi ed elettivamente domiciliata in Perugia, Via G. Dottori n. 85, presso lo studio del difensore

*Controparte\_4* (C.F. *P.IVA\_5* ), in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanna Moretti elettivamente domiciliata presso gli uffici dell'Avvocatura Provinciale in *CP\_2* Viale della Stazione n. 1

**REGIONE UMBRIA** (C.F. *P.IVA\_6* ), in persona della Presidente pro tempore , rappresentata e difesa dagli Avv.ti Luca Benci e Anna Rita Gobbo ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura regionale in Perugia, Corso Vannucci n. 96

APPELLATI

### CONCLUSIONI DEI PROCURATORI DELLE PARTI

Per parte appellante: voglia l'Ill.ma Corte d'Appello Civile di Perugia, disattesa ogni contraria eccezione e/o istanza e previa fissazione dell'udienza di discussione, accogliere il presente gravame e, per l'effetto, riformata e/annullata la sentenza di Primo Grado appellata,

In via pregiudiziale: accertata e dichiarata la giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria per la dedotta controversia, riformare e/o annullare la sentenza appellata, con condanna degli enti convenuti alla rifusione delle spese di ciascuno dei due gradi di giudizio;

In via principale di merito: riformata e/o annullata la sentenza appellata, accertare e dichiarare il diritto della società ricorrente a utilizzare gli spazi del Laboratorio di Biotecnologie di Colle Obito di *CP\_2* descritti nella delibera della Giunta del Comune di *CP\_2* 24.10.2018 (all. 7 fascicolo di parte di primo grado), per anni 20, a decorrere dall'8.6.2017, con condanna degli enti convenuti alla rifusione delle spese di ciascuno dei due gradi di giudizio;

In via subordinata: riformata e/o annullata la sentenza appellata, accertare e dichiarare che il contratto stipulato dalla società ricorrente con l' *Controparte\_1* in data 7.6.2017 (all.2 fascicolo di parte di primo grado) per l'uso del Laboratorio di Biotecnologie di Colle Obito di *CP\_2* ha natura locatizia con la durata di cui all'art. 27 della l. n. 392/1978, decorrente dall'8.7.2017, con condanna degli enti convenuti alla rifusione delle spese di ciascuno dei due gradi di giudizio;

In estremo subordine: riformata e/o annullata la sentenza appellata, condannare le amministrazioni convenute, in solido tra loro, a restituire alla società ricorrente le somme da quest'ultima corrisposte per

l'allestimento e la ristrutturazione del Laboratorio di Biotecnologie di Colle Obito di CP\_2 oltre al risarcimento di tutti i danni, presenti e futuri, patrimoniali e non, cagionati al [...]

Parte\_2 il proprio contegno contrattuale, nella misura che sarà quantificata all'esito dell'istruttoria della causa o secondo equità, e alla rifusione delle spese di ciascuno dei due gradi di giudizio.

Per Controparte\_1 : «Respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa, respingere l'appello ex adverso proposto in quanto inammissibile e/o infondato in fatto e in diritto. Vinte le spese; in subordine, in accoglimento dell'appello incidentale, in riforma della sentenza del Tribunale di Terni n. 227/2025, respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa avversaria, in accoglimento della proposta domanda riconvenzionale, accertata e dichiarata l'intervenuta scadenza dell'accordo stipulato tra l Controparte\_1 e la Comunità degli Enti proprietari in ordine alla presa in carico dei locali destinati a ospitare il "Laboratorio di Biotecnologie" e parimenti accertata e dichiarata l'intervenuta scadenza del termine finale convenzionale dell'accordo stipulato tra l Controparte\_1 [...] e il Polo, prorogato sino al 7.6.2023, condannarsi il Parte\_1 [...] all'immediato rilascio dei locali (come indicati nei predetti atti), liberi e vuoti di persone e cose, destinati a ospitare il "Laboratorio di Biotecnologie" presso i locali della Facoltà di Medicina e Chirurgia del Polo Scientifico Didattico di Terni-Colle Obito. Vinte le spese».

Per Controparte\_3

Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello adita, contrariis reiectis:

- in via principale, nel merito, rigettare, per i motivi di cui in premessa, l'appello principale proposto da Parte\_1 in quanto inammissibile ovvero infondato in fatto e in diritto;
- in via subordinata ed incidentale condizionata, sempre nel merito, ma in via riconvenzionale, accertare il diritto dell' Controparte\_3 in qualità di comproprietaria partecipante alla comunità indicata in premessa, alla restituzione della porzione dell'immobile destinata a laboratorio di biotecnologie concessa in comodato alla ricorrente ed ubicata presso il Polo Medico Scientifico di Colle Obito in CP\_2 e per l'effetto, condannare Parte\_1 alla restituzione immediata di tale porzione immobiliare;

- in ogni caso con vittoria di spese, competenze e onorari di entrambi i gradi di giudizio, da distrarre a favore del procuratore antistatario;
- in via istruttoria, rigettare, per i motivi di cui in premessa, le richieste istruttorie avversarie.

Per il Controparte\_2

Si conclude per la declaratoria di inammissibilità e/o infondatezza delle avverse domande, anche istruttorie, per quanto in narrativa eccepito argomentato e dedotto, con ogni conseguenza di legge.

Per la Controparte\_4

Voglia l'ill.ma Corte di Appello adita, ogni contraria istanza disattesa, in via principale rigettare il gravame proposto perché inammissibile ed infondato in fatto e in diritto, con integrale conferma della sentenza di primo grado.

Per il caso in cui, in accoglimento dell'impugnazione principale, la Corte proceda alla valutazione del merito della vicenda si ripropongono in questa sede tutte le difese e le conclusioni già spiegate nel processo di primo grado.

Il tutto con vittoria delle spese e competenze di entrambi i gradi del giudizio.

Per la Regione Umbria:

Voglia l'Ecc.ma Corte di Appello di Perugia, ogni contraria istanza, eccezione, deduzione reietta, per tutte le motivazioni dedotte, confermare la sentenza impugnata e respingere tutte le domande dispiagate nei confronti della Regione Umbria, perché inammissibili ed infondate in fatto e in diritto, con reiezione anche delle istanze istruttorie.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari.

## **RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE**

Con ricorso ex art. 447 bis c.p.c. depositato il 25 maggio 2023 dinanzi al Tribunale di Terni la [...]

Parte\_1 ha agito in giudizio contro Controparte\_1

[...] , Controparte\_2 Controparte\_4 Controparte\_5

[...] chiedendo: in via principale, l'accertamento del diritto ad utilizzare per vent'anni, a decorrere dall'8 giugno 2017, gli spazi del Parte\_3 come descritti nella delibera della Giunta comunale del 24 ottobre 2018; in via subordinata, la qualificazione del

contratto stipulato con l' **CP\_1** in data 7 giugno 2017 come locazione, con la durata di cui all'art. 27 della legge n. 392/1978; in estremo subordine, la condanna delle amministrazioni convenute, in solido fra loro, alla restituzione delle somme corrisposte per l'allestimento e la ristrutturazione del laboratorio, oltre al risarcimento di tutti i danni, patrimoniali e non, nella misura da quantificarsi all'esito dell'istruttoria o secondo equità, con rifusione delle spese di lite.

A fondamento delle domande il **Pt\_1** ha esposto che gli enti convenuti erano comproprietari della sede della Facoltà di Medicina e Chirurgia di **CP\_2** e che, nel 2012, le parti avevano sottoscritto un Protocollo d'intesa per la realizzazione e attivazione del laboratorio, approvato dal Comune di **CP\_2** con delibera del 24 gennaio 2012. Il Protocollo prevedeva che il **Pt\_1** avrebbe dovuto stanziare 250.000 euro per l'allestimento del laboratorio, che avrebbe poi ricevuto in uso gratuito per tre anni. Il **Pt\_1** ha dichiarato di aver corrisposto 29.765,75 euro al **Controparte\_2** per i lavori di ristrutturazione dell'immobile, il cui uso era stato affidato, in data 7 giugno 2017, dalla comunione degli enti proprietari all' **CP\_1** [...], che a sua volta lo aveva concesso in comodato gratuito al **Pt\_1** per tre anni. L'8 giugno 2017 il laboratorio è stato consegnato al Polo, che ha investito ulteriori 253.248,86 euro per l'allestimento. Successivamente, la Giunta comunale di **CP\_2** con delibera 24 ottobre 2018 n. 125, adottata a fronte dell'istanza del Polo di ampliamento degli spazi, ha approvato una concessione ventennale dei locali già in uso, sostituendo gli ambienti al primo piano interrato con quelli al piano terra attigui agli altri spazi già utilizzati. Tuttavia, il Consiglio di Amministrazione dell' **Controparte\_1**, con delibera n. 2 del 26 maggio 2020, ha qualificato l'accordo stipulato il 7 giugno 2017 come comodato d'uso, prorogandone la durata per un solo triennio, senza considerare la concessione ventennale approvata dal Comune. Il Polo ha dedotto di aver sviluppato, nell'ambito del Laboratorio di Biotecnologie di Colle Obito, una serie di progetti scientifici di respiro internazionale, confidando nella concessione ventennale approvata dalla Giunta comunale di **CP\_2** sostenendo ingenti investimenti ed assumendo alle proprie dipendenze oltre venti ricercatori qualificati, cosicché subirebbe danni qualora, alla scadenza del secondo triennio, fosse richiesto il rilascio dell'immobile.

Il Tribunale di Terni, con sentenza n. 227/2025 del 20 marzo 2025, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo la controversia rientrante nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Con l'odierno appello il Pt\_1 ha dedotto l'erroneità della declaratoria di difetto di giurisdizione e, nel merito, ha riproposto le argomentazioni già formulate in primo grado.

Con il primo motivo di appello il Pt\_1 ha lamentato che il Tribunale abbia erroneamente declinato la propria giurisdizione. Ha sostenuto che il laboratorio non è mai stato effettivamente destinato a pubblico servizio, né è mai entrato a far parte del patrimonio indisponibile degli enti pubblici. Da un lato, infatti, nel 2012, quando le amministrazioni comproprietarie stipularono con il Polo Pt\_4 il protocollo d'intesa gli immobili erano inutilizzati ed inutilizzabili perché erano al rustico; inoltre il laboratorio è stato sempre utilizzato per attività di ricerca privata, non accessibile al pubblico, ed anche la CP\_4 di CP\_2 e la Regione Umbria hanno riconosciuto la natura "non istituzionale" dell'immobile, pagandovi l'IMU.

Con il secondo motivo il Pt\_1 ha ribadito che mai il bene ha ricevuto una destinazione pubblica dagli enti proprietari, ed infatti, anche forzando l'esegesi sino a qualificare la costituzione della comunione degli enti proprietari sul bene affidato all'appellante come un atto amministrativo idoneo a destinarlo ad un pubblico servizio, non si può comunque negare il fatto che le amministrazioni resistenti, con la stipula del Protocollo di Intesa del 2012, abbiano espressamente deciso di destinarlo ai progetti di ricerca di cui è portatrice esclusiva l'appellante jure privatorum e, quindi, ad un uso non direttamente correlato ai loro fini istituzionali e non di certo giuridicamente qualificabile come servizio pubblico.

Con il terzo motivo l'appellante ha contestato che il protocollo d'intesa del 2012 e il successivo contratto con l' CP\_1 possano essere qualificati come accordi sostitutivi o integrativi di provvedimento amministrativo, trattandosi di atti di natura privatistica e non di atti amministrativi. Inoltre le domande attoree non sono neppure rivolte al Protocollo d'Intesa del 2012 ma riguardano principalmente la delibera della giunta del Comune di CP\_2 24.10.2018, e, in via gradata, il contratto stipulato jure privatorum dall'Ateneo Perugino con il Polo Pt\_4 il 7.6.2017, che non possono di certo aver integrato e/o sostituito un provvedimento amministrativo di concessione che non è mai esistito.

Con il quarto motivo ha contestato la violazione dell'art. 92 c.p.c. in quanto, per la peculiarità della vicenda e tenuto conto del rigetto delle domande riconvenzionali dell' Controparte\_1 e dell' Controparte\_3 si è configurata una situazione di soccombenza reciproca che avrebbe dovuto comportare la compensazione delle spese di lite, ex art. 92, comma 2, c.p.c..

L *Controparte\_1* *Controparte\_1* si è costituita contestando l'ammissibilità e la fondatezza dell'appello e proponendo appello incidentale condizionato. Ha sostenuto che la delibera della Giunta comunale di *CP\_2* del 24 ottobre 2018 non ha mai costituito una concessione ventennale, ma si è limitata a prendere atto della variazione degli spazi concessi in uso al Polo. L'allegato alla delibera era una semplice bozza non sottoscritta, priva di efficacia, e comunque il *CP\_2* non avrebbe potuto deliberare unilateralmente una concessione ventennale su un bene in comunione senza il consenso degli altri enti. Inoltre, la stessa condotta del *Pt\_1*, che nel maggio 2020 ha chiesto la proroga triennale del comodato, dimostra che non riteneva esistente alcuna concessione ventennale.

Quanto alla qualificazione del rapporto, l' *CP\_1* ha ribadito che il contratto stipulato con il Polo era un comodato gratuito, in esecuzione del Protocollo d'Intesa del 2012, e non una locazione. Gli esborsi sostenuti dal *Pt\_1* per l'allestimento del laboratorio non hanno natura di corrispettivo, ma sono parte degli impegni assunti per la realizzazione di un progetto di ricerca scientifica, la cui durata era ben nota e accettata dal *Pt\_1*. Non ricorrono i presupposti per l'applicazione della disciplina delle locazioni ad uso diverso da quello abitativo anche perché il gestore non svolge attività industriale, né commerciale o artigianale, né tantomeno di interesse turistico, né può dirsi che il luogo sia stato adibito a esercizio abituale professionale di attività di lavoro autonomo. Peraltro, in base al protocollo d'intesa il Polo era obbligato a reinvestire gli eventuali proventi derivanti dall'attività Laboratorio per le finalità oggetto del Protocollo e rendicontare al *CP\_2* e all'Università.

L *CP\_1* ha inoltre contestato la fondatezza e l'ammissibilità delle domande restitutorie e risarcitorie, ritenendole generiche, infondate e comunque non rientranti nel rito locatizio.

L *CP\_1* ha proposto appello incidentale condizionato, qualora la Corte d'Appello valuti il merito della vicenda superando l'eccezione di difetto di giurisdizione. In tale ipotesi l' *CP\_1* ha chiesto, in via riconvenzionale, di accertare e dichiarare l'intervenuta scadenza dell'accordo stipulato tra *CP\_1* e Comunione degli Enti proprietari in ordine alla presa in carico dei locali destinati a ospitare il laboratorio, nonché l'intervenuta scadenza del termine finale convenzionale dell'accordo stipulato tra *CP\_1* e *Pt\_1*, prorogato sino al 7 giugno 2023, e di condannare il Polo all'immediato rilascio dei locali, liberi e vuoti di persone e cose.

L' *Controparte\_3* si è costituita chiedendo il rigetto dell'appello principale e proponendo appello incidentale condizionato. Essa ha evidenziato che il rapporto tra le parti è sempre stato regolato da un contratto di comodato d'uso gratuito triennale, stipulato in attuazione del Protocollo d'Intesa del 2012 tra gli enti comproprietari e il Polo. Tale comodato è stato prorogato per ulteriori tre anni su richiesta del *Pt\_1*, che ha così riconosciuto la scadenza del rapporto e l'assenza di qualsiasi titolo per una concessione ventennale. La delibera della Giunta comunale di *CP\_2* del 24 ottobre 2018, secondo l' *CP\_3* si è limitata a prendere atto della variazione degli spazi concessi e non ha mai costituito una concessione ventennale, né avrebbe potuto farlo senza il consenso di tutti i comproprietari.

L' *Controparte\_3* ha sottolineato che la pretesa del *Pt\_1* di qualificare il rapporto come locazione è infondata, poiché il rapporto è stato espressamente ricondotto al comodato gratuito e l'onere di fornire macchinari e attrezzature non muta la natura del contratto. Non sussiste alcuna sinallagmaticità tra le prestazioni, né il laboratorio è destinato ad attività industriali, commerciali o assimilabili, ma esclusivamente a ricerca scientifica.

Quanto alle domande subordinate di rimborso delle spese e risarcimento danni, l' *CP\_3* ha osservato che il rimborso è dovuto solo per spese straordinarie necessarie e urgenti (art. 1808 c.c.), circostanza non ricorrente nel caso di specie, e che non sussiste alcun diritto al risarcimento, essendo legittima la richiesta di restituzione del bene alla scadenza del comodato.

In via incidentale e condizionata, l' *Controparte\_3* ha chiesto che, qualora la Corte d'Appello dovesse entrare nel merito, venga accertato il diritto alla restituzione immediata della porzione immobiliare concessa in comodato al Polo, essendo scaduto il termine del rapporto.

Il *Controparte\_2* si è costituito chiedendo il rigetto dell'appello. Ha dedotto che la controversia riguarda un accordo tra enti pubblici ex art. 15 L. 241/90 e quindi materia rimessa alla giurisdizione esclusiva del GA, anche per i successivi atti attuativi, tra cui il comodato gratuito del 7 giugno 2017 tra Università e Polo, da qualificarsi come concessione. Ha richiamato il giudicato esterno della sentenza TAR Umbria n. 762/2021, che aveva già qualificato l'accordo del 2012 come "accordo fra pubbliche amministrazioni" ex art. 15 L. 241/90 e attratto la controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Il **CP\_2** ha ribadito che l'immobile è destinato a pubblico servizio e fa parte del patrimonio indisponibile, come confermato dalla giurisprudenza, e che la natura pubblicistica del rapporto esclude la possibilità di configurare una locazione tra privati. Ha inoltre evidenziato che la delibera di Giunta comunale n. 125/2018 si è limitata a prendere atto della variazione degli spazi concessi e che lo "schema di accordo integrativo" allegato era una bozza non firmata, priva di efficacia negoziale. Ha richiamato la giurisprudenza di legittimità secondo cui, per i contratti con la P.A., è richiesta la forma scritta ad substantiam e la mera delibera non ha valore negoziale verso i terzi.

Il **CP\_2** ha contestato anche la qualificazione del rapporto come locazione, sottolineando la gratuità della pattuizione e la richiesta di proroga triennale avanzata dal Polo, incompatibile con la pretesa durata ventennale. Ha infine ritenuto infondate e indimostrate le domande risarcitorie e restitutorie, e ha chiesto il rigetto delle richieste istruttorie avversarie.

La **Controparte\_4** si è costituita chiedendo il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quella del giudice amministrativo.

La **CP\_4** ha sottolineato la correttezza della sentenza impugnata, evidenziando che il bene oggetto di causa è destinato a pubblico servizio e rientra nel patrimonio indisponibile, secondo i requisiti oggettivo e soggettivo richiesti dalla giurisprudenza della Cassazione a Sezioni Unite. Ha inoltre ribadito che il Protocollo d'intesa del 2012, qualificato come accordo pubblico-privato sostitutivo di provvedimento amministrativo, costituisce il presupposto di tutte le successive pattuizioni, tra cui il comodato gratuito del 2017 e la sua proroga, e che la natura concessoria di tali atti radica la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Co **CP\_4** ha contestato la ricostruzione dei fatti e le conseguenze giuridiche prospettate dal **Pt\_1**, sottolineando di non aver mai sottoscritto il Protocollo d'intesa, né di aver mai conferito mandato o ratificato alcun accordo; ha osservato che la delibera della Giunta comunale di **CP\_2** del 2018 non ha mai dato luogo a un valido vincolo contrattuale, mancando la forma scritta ad substantiam e il consenso di tutti i comproprietari. Ha ribadito che nessun vincolo contrattuale sussiste tra la **CP\_4** e il **Pt\_1**, né diretto né indiretto, e che qualsiasi accordo sarebbe comunque nullo per difetto di forma e di consenso unanime.

La CP\_4 ha inoltre contestato la qualificazione del rapporto come locazione, ritenendo inapplicabile la normativa invocata dal Polo, e ha definito temeraria e priva di presupposto la domanda risarcitoria, sottolineando la totale assenza di prova e di causa petendi.

Ha infine chiesto il rigetto delle richieste istruttorie avversarie, ritenute generiche, irrilevanti e inammissibili, e ha riservato ogni azione per il rilascio e il ristoro dei danni derivanti dall'eventuale occupazione sine titulo.

La Regione Umbria si è costituita chiedendo il rigetto dell'appello. Ha dedotto che il fabbricato di Colle Obito è di proprietà, pro quota, di Regione, CP\_4 , Controparte\_2 Controparte\_1 e [...] CP\_3 , in regime di comunione. Nel 2012 fu approvato un Protocollo d'Intesa tra la Comunione, l' CP\_1 e il Polo per la realizzazione del laboratorio, con concessione in uso gratuito per tre anni, poi prorogata di altri tre. La Regione ha evidenziato che la concessione in uso è sempre stata regolata da atti di natura pubblicistica e che la delibera della Giunta comunale di CP\_2 del 2018 si è limitata a prendere atto della variazione degli spazi, senza mai costituire una concessione ventennale.

La Regione ha ribadito che il bene è stato sempre destinato a pubblico servizio e rientra nel patrimonio indisponibile, secondo i requisiti oggettivo e soggettivo richiesti dalla giurisprudenza. Ha inoltre sottolineato che la natura concessoria degli atti successivi al Protocollo d'Intesa radica la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sia per la domanda principale che per quelle subordinate e riconvenzionali.

Nel merito, la Regione ha contestato la qualificazione del rapporto come locazione, ribadendo la gratuità del comodato e l'incompatibilità degli oneri sostenuti dal Polo con la natura di corrispettivo. Ha inoltre eccepito la propria carenza di legittimazione passiva, non avendo mai sottoscritto alcun contratto con il Polo, e ha chiesto il rigetto delle domande risarcitorie e restitutorie, ritenute inammissibili e infondate. Comparse le parti dinanzi al collegio all'udienza del 17.7.2025, la discussione è stata rinviata – nelle forme della trattazione scritta – all'udienza del 27.11.2025, all'esito della quale il Collegio, visti gli artt. 127 ter, 436 bis, 350, 3° comma, 350 bis, 1° comma, e 281 sexies, 3° comma, c.p.c. ha riservato la decisione.

Ciò premesso, va innanzitutto affermata la superfluità delle istanze istruttorie formulate dall'appellante, dal momento che i capitoli di prova per testi attengono a circostanze provate o da provarsi mediante documenti (da 2 a 6) oppure implicanti valutazioni (cap.1), parimenti la ctu è irrilevante ed esplorativa. Nel merito, i primi tre motivi di appello possono essere esaminati unitariamente, essendo i temi ivi affrontati (qualificabilità dei beni immobili come appartenenti o meno al patrimonio indisponibile, qualificazione degli accordi fra le parti come atti amministrativi) tutti connessi alla questione della giurisdizione, negata dal primo giudice in favore del giudice amministrativo con decisione che l'appellante assume errata.

La sentenza impugnata ha richiamato l'orientamento delle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. civ., Sez. Un., 7035/2023, nonché Cass. civ., Sez. Un., 12 ottobre 2020, n. 21991) secondo cui, affinché un bene non appartenente al demanio necessario possa rivestire il carattere pubblico proprio dei beni patrimoniali indisponibili, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., devono sussistere due requisiti:

- la manifestazione di volontà dell'ente titolare del diritto reale pubblico (requisito soggettivo);
- l'effettiva e attuale destinazione del bene al pubblico servizio (requisito oggettivo).

L'odierno appellante ha ritenuto di contestare la sussistenza di entrambi i requisiti per il fatto che i beni di cui si discute innanzitutto non esistevano (o meglio, erano al rustico) prima della stipula del protocollo di intesa, non erano mai stati destinati ad un pubblico servizio e neppure successivamente lo sono stati, in quanto il *Pt\_1* svolge la sua attività con risorse finanziarie estranee alle amministrazioni proprietarie e non certo nei loro interessi. Inoltre la comunione degli enti, allorché acquistò il terreno, non aveva ancora in mente il progetto delineato con il successivo protocollo, né il requisito soggettivo può essere riscontrato nella delibera di giunta che approvò il protocollo di intesa del 2012 perché all'epoca i beni non erano utilizzabili, i lavori sono stati completati solo anni dopo.

Inoltre (terzo motivo di appello) né il protocollo di intesa né il contratto del 2017 fra *CP\_1* e Polo possono ricondursi allo schema dell'accordo di programma ex art. 15 L. 241/1990, avendovi preso parte un privato; le domande attoree non sono neppure rivolte al protocollo di intesa ma ad un contratto stipulato iure privatorum che non può aver integrato o sostituito un atto concessorio inesistente.

Ad avviso della Corte l'approccio alla questione non può muovere dall'apparenza formale dell'accordo intercorso tra *Pt\_1* e *Controparte\_1*, pacificamente privatistica (contratto di comodato di durata

triennale) per desumere che la volontà dell'amministrazione fosse quella di disporre iure privatorum di un bene appartenente al proprio patrimonio disponibile. Il fatto, cioè, che gli accordi intercorsi non presentino la veste formale dell'atto amministrativo e che l'individuazione del contraente non sia avvenuta mediante procedure ad evidenza pubblica non consente di concludere, per ciò solo, che la giurisdizione spetti al giudice ordinario.

Come è noto, il regime dei beni di cui sono proprietari gli enti pubblici si differenzia a seconda che i beni appartengano al demanio, al patrimonio indisponibile o al patrimonio disponibile.

I beni demaniali (strade, porti, acquedotti ecc.) sono assolutamente incommerciabili e non possono essere distolti dalla loro funzione pubblica. Diverso è il regime del patrimonio indisponibile, che comprende beni non demaniali ma comunque destinati a un pubblico servizio, come foreste, miniere, beni culturali, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici. In questo caso, la tutela è meno rigida: l'inalienabilità è relativa, poiché viene meno qualora il bene perda la sua destinazione pubblica. Tuttavia, finché tale vincolo permane, il bene non può essere ceduto né usucapito, e la sua gestione è improntata a criteri pubblicistici. L'ente non può disporre liberamente del diritto di proprietà, dovendo rispettare il vincolo di destinazione imposto dalla legge.

Il patrimonio disponibile comprende invece i beni di proprietà dell'ente pubblico che non sono destinati a uso pubblico né a servizi essenziali e per i quali dunque l'ente opera come qualsiasi altro soggetto di diritto, con la conseguenza che tali beni possono essere alienati e circolare nel mercato mediante gli strumenti tipici del diritto privato.

La verifica della natura del bene immobile e la sua appartenenza al patrimonio disponibile o indisponibile degli enti pubblici comproprietari deve desumersi dalla sussistenza o meno dei due requisiti innanzi menzionati (volontà dell'ente pubblico- destinazione stabile a pubblico servizio). Solo in difetto di tali condizioni la cessione in godimento del bene in favore di privati non può essere ricondotta a un rapporto di concessione amministrativa, ma, *“inerendo ad un bene facente parte del patrimonio disponibile, al di là del nomen iuris che le parti contraenti abbiano inteso dare al rapporto, essa viene a inquadrarsi nello schema privatistico della locazione, con la conseguente devoluzione della cognizione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario”* (Cass. Sez. Un., 25 marzo 2016, n. 6019).

Nel caso di specie non è stato prodotto il titolo di proprietà dell'immobile ma è certo, perché risulta espressamente dal testo dell'accordo intercorso fra la comunione di enti proprietari (tutti soggetti pubblici), che gli stessi hanno acquistato il terreno con lo scopo di realizzarvi una sede universitaria. I locali poi concessi in godimento al Polo, seppur non fisicamente esistenti al momento dell'acquisto perché costruiti ed allestiti anche con il contributo del privato, erano certamente stati "pensati" ab origine con una destinazione pubblicistica. Locali adibiti a sede universitaria sono infatti vincolati all'esercizio di un servizio pubblico, quale l'istruzione universitaria indubitabilmente è, anche a norma dell'art. 828 c.c..

Oltretutto, la giurisprudenza amministrativa e contabile ha più volte affermato che la ricerca universitaria non è attività meramente privatistica, ma rientra tra i servizi pubblici essenziali, in quanto strumentale alla formazione, all'innovazione e allo sviluppo economico e sociale del Paese.

Dal contenuto della delibera di Giunta comunale del 24.1.2012 in atti emerge chiaramente che la Comunione dei proprietari intendeva realizzare un laboratorio di biotecnologie all'interno del Polo Scientifico Didattico di Terni dell'ateneo di Perugia. La realizzazione di detto laboratorio era, come si legge nel documento, "propedeutica all'avvio di attività di ricerca e di sviluppo tecnologico nell'ambito delle biotecnologie mediche e costituisce un tassello importante dello sviluppo del Polo Universitario di CP\_2 . Altro dato significativo, che emerge dal doc. 9 prodotto dall' CP\_1 , è che il Pt\_1 , costituito in forma di società consortile nel 2010, era una sorta di "costola" dell' CP\_1 , che vi prendeva parte per il tramite del CP\_7 entro Universitario di Ricerca Controparte\_8 Erano inoltre previste, nel protocollo del 2012, forme di raccordo e vigilanza da parte degli enti proprietari sull'attività di gestione del laboratorio: si pensi all'approvazione del piano strategico ed operativo del laboratorio, contenente obiettivi e risorse necessarie per lo sviluppo tecnologico (art. 2); al reinvestimento dei proventi da parte del Pt\_1 per le finalità oggetto del protocollo (art. 7), con connesso obbligo di rendicontazione a Controparte\_9 a cadenza semestrale, previsto sempre dall'art. 7; al limite posto alla gestione del laboratorio (le attività principali dovranno avere le caratteristiche di ricerca distintive dell'università e la realizzazione di iniziative di natura giuridica privata saranno da attuare con le modalità dello spin off accademico che valorizzino le competenze distintive dell'università, vedasi art.

8); alla vigilanza sull'attuazione del protocollo, rimessa ad un comitato di vigilanza di quattro componenti scelti dalle parti (art. 9).

È anche evidente che le biotecnologie, lo studio del genoma umano, l'impiego di organismi geneticamente modificati per finalità diagnostica sono attività di rilievo e di interesse pubblico. Secondo una nozione oggettiva di servizio pubblico, tale è quell'attività, a prescindere dalla connotazione del soggetto gestore, in cui la prestazione è diretta a soddisfare interessi essenziali della collettività.

Come correttamente evidenziato dal Tribunale di Terni, lo statuto del *Pt\_1* al tempo della stipula del protocollo prevedeva il necessario reinvestimento dell'attivo di bilancio in attività di ricerca, per finalità di carattere scientifico. Sono state poi sopra riportate le clausole contrattuali che contemplavano forme di verifica e supervisione da parte dell' *CP\_1*, tali da costituire limiti all'esercizio dell'attività di impresa del Polo.

La natura pubblica del bene e del conseguente servizio di ricerca rimesso al *Pt\_1* non sono neppure escluse dal fatto che i locali del laboratorio non fossero aperti ad un pubblico indiscriminato e che il *Pt\_1* non erogasse servizi in via diretta al pubblico. Ogni Università ha la ricerca scientifica come obiettivo principe; inoltre non mancano forme di coinvolgimento del privato in operazioni di interesse super individuale, si pensi al partenariato pubblico privato, alla finanza di progetto, strumenti che si prefiggono di consentire alla PA di raggiungere le proprie finalità anche quando non dispone di fondi sufficienti e, contemporaneamente, assicurano al privato la possibilità di ottenere un ritorno economico attraverso la gestione dell'opera pubblica realizzata.

La verifica della stabile destinazione del bene a servizio pubblico va dunque effettuata ex ante, ricostruendo la volontà dei soggetti pubblici, e non ex post sulla base della natura privata del gestore, il quale, comunque, ha modificato la sua struttura societaria solo successivamente al sorgere del rapporto e della sua proroga, mentre all'epoca dei fatti era un soggetto le cui quote erano in parte gestite da un soggetto pubblico.

Rilevante è infatti la partecipazione all'epoca, seppure per quota minoritaria, dell' *Controparte\_1* al capitale sociale del Polo, desumibile dalla visura camerale in atti; in pratica (cfr.Doc 17 *Pt\_1*) la partecipazione dell'ateneo ad attività del Polo era tesa all'implementazione delle attività di ricerca che sono fra i compiti fondamentali ed istituzionali dell'università.

Atteso quindi il legame tra CP\_1 e Pt\_1, la dichiarata finalità scientifica dell'iniziativa, l'ubicazione dei locali in seno ad una sede universitaria, l'obbligo del gestore di reinvestire i proventi nella ricerca, correttamente la sentenza impugnata ha riconosciuto che i beni in oggetto facevano parte del patrimonio indisponibile e dunque non potevano essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge; in particolare, non potevano essere concessi in godimento, se non tramite concessione.

Non rileva che si trattasse di immobili ad uso non istituzionale degli enti; si trattava infatti di una comunione di enti, solo alcuni dei quali con obiettivi e settore di attività parzialmente coincidenti con quelli del Polo (Università, Azienda ospedaliera), ragion per cui non è contraddittorio che alcuni enti versassero l'IMU per tali immobili. Il carattere pubblico del servizio si desume, come si è visto, non solo dalla destinazione del plesso a sede di una università, ma anche dall'intento, chiaramente manifestato dagli enti comunisti con l'accordo 2012, di destinare le aree in oggetto a sede di un istituto di istruzione superiore, per finalità di ricerca nel settore delle biotecnologie.

Date queste premesse, prescindendo dalla forma e dal nomen juris adottato dalle parti per i loro accordi, il rapporto insorto fra le amministrazioni pubbliche ed il Polo IGGB va qualificato come concessorio, con conseguente giurisdizione del GA ex art. 133 comma 1 lettera b) cpa sulle domande svolte, sia per quanto riguarda l'accertamento dell'ipotetica concessione ventennale che per il "contratto" del 2017, prorogato per ulteriore triennio, di cui si sostiene la sussumibilità negli schemi della locazione onerosa. La stessa domanda di restituzione articolata in via subordinata dall'appellante ricade nella medesima giurisdizione, così come le domande riconvenzionali di rilascio. Accertare infatti se il "contratto" - concessione sia scaduto presuppone il previo accertamento di cui alla domanda principale, ovvero se si fosse validamente costituito un rapporto di concessione ventennale. Per tale ragione non può applicarsi il principio espresso dalla sentenza Cass. SS UU 16763/22 citata dal Polo a proposito della domanda subordinata: che la concessione sia scaduta non è pacifico tra le parti e tale accertamento è rimesso al giudice amministrativo, cui del resto compete la giurisdizione anche sulla fase esecutiva - attuativa del rapporto concessorio, inclusa la determinazione dei rapporti dare/ avere che non sia limitata ad indennità, canoni ed altri corrispettivi.

Come correttamente evidenziato dalla sentenza impugnata, la giurisdizione esclusiva ex art. 133 c.p.a sussiste anche sotto la diversa prospettiva della qualificazione dell'accordo 2012 come accordo fra

pubbliche amministrazioni o accordo sostitutivo di provvedimento, in base all'art. 133 lettera a) n. 2) cpa. Benché infatti il Pt\_1 abbia azionato il contratto del 2017, la sua pretesa discende direttamente dall'accordo del 2012, che di quel contratto costituisce il fondamento e viene infatti espressamente richiamato nelle sue premesse. Ma vi è di più: la stessa pretesa restitutoria di cui alla domanda subordinata del Pt\_1 si fonda sul protocollo di intesa, poiché era in forza di quelle pattuizioni che il Pt\_1 ha assunto l'impegno economico di euro 250.000 per l'allestimento del laboratorio.

La qualificazione del protocollo di intesa 2012 come accordo sostitutivo di provvedimento o accordo fra pubbliche amministrazioni (art. 11 e art. 15 legge 241/90) è perfettamente coerente con il suo contenuto. Sul punto non può costituire un giudicato esterno la sentenza TAR Umbria 726/21 citata dal CP\_2 [...] sia perché non coinvolge tutte le parti dell'odierno giudizio ma solo CP\_2 Regione e CP\_1, e poi perché la pronuncia solo indirettamente riguarda il protocollo 2012: tale sentenza riguarda infatti un precedente accordo fra comproprietari del 2005, successivamente sostituito da quello del 2012.

Nel merito, partendo dalla premessa che la comunione degli enti proprietari della nuova sede della facoltà di medicina e chirurgia dell'università di Perugia- Polo scientifico didattico di CP\_2 intendeva procedere alla realizzazione di un laboratorio di biotecnologie mediche all'interno di parte dei locali "per la valorizzazione del territorio ternano", una volta stanziati i fondi a carico del CP\_2 dell'università e del gestore, il protocollo ha previsto una serie di obblighi attuativi in capo ai vari soggetti coinvolti per la realizzazione di tale progetto. Realizzati i lavori, completati solo nel 2017, la comunione ha concesso gli spazi in uso all' CP\_1 per tre anni e quest'ultima, in ottemperanza al punto 10 delle premesse del protocollo, ha concesso l'area ed i locali al Polo IGGB per un periodo di tre anni, poi prorogato fino a giugno 2023 in forza di delibera del CDA dell' CP\_1 del 26.5.2000. Si tratta di una intesa programmatica volta a realizzare un progetto comune, dalle finalità pubbliche rilevanti sia per il territorio – di qui il precipuo ruolo del Controparte\_2 e degli altri enti territoriali – che per la collettività, essendo volta a potenziare la ricerca scientifica per scopi di salute pubblica e di istruzione (di qui l'interesse dell' Controparte\_10). La partecipazione del privato Pt\_1) all'intesa non ne esclude la natura di atto amministrativo, dal momento che gli accordi ex art. 11 legge 241 sono appunto stipulati "con gli interessati", dunque con i privati, al fine di determinare il

contenuto del provvedimento finale in via convenzionale. Lo schema suddetto pare coerente anche con i successivi sviluppi della vicenda, e cioè con il compimento di attività materiali (esecuzione dei lavori di rifacimento ed allestimento), con la messa a disposizione del bene in favore dell' **CP\_1** e la concessione degli spazi in uso al **Pt\_1**, spazi successivamente ampliati in base a delibera dell'assemblea della comunione del 19/12/2017 e delibera del comune di **CP\_2** del 24/10/2018, il tutto mediante atti di natura "convenzionale" ma non privatistica.

Comunque si voglia qualificare tale intesa (ex art. 34 Tuel, art. 11 e art. 15 L. 241/90) sussiste in ogni caso la giurisdizione esclusiva del GA relativa a "formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni", incluse addirittura le controversie in materia di indennità canoni ed altri corrispettivi, che rispetto alla lettera b) del medesimo art. 133 non sono oggetto di esclusione espressa.

Il difetto di giurisdizione sussiste per ogni pretesa azionata, perché, appunto, non è possibile decidere delle controversie restitutorie, risarcitorie e di rilascio in presenza di contestazione sulla validità ed efficacia del suddetto accordo e degli atti esecutivi, aventi valenza concessoria poiché riguardanti beni del patrimonio indisponibile degli enti pubblici coinvolti. Il giudice ordinario non può pronunciarsi su alcuna domanda e la sentenza di primo grado merita piena conferma su tali aspetti.

Il quarto motivo di appello è invece fondato. Va precisato che sia l' **CP\_1** che l' **Controparte\_3** avevano formulato domanda riconvenzionale ex art. 418 c.p.c. ritenendo che il giudice ordinario fosse dotato di giurisdizione ed hanno confermato le conclusioni anche dopo che l'eccezione era stata sollevata dal **Controparte\_2** e dalla Regione Umbria. Si configura dunque una situazione di reciproca soccombenza che avrebbe giustificato la compensazione delle spese ex art. 92 comma 2 c.p.c. La decisione di primo grado ha invece valutato il **Pt\_1** come soccombente, condannandolo al pagamento delle spese in favore delle parti vittoriose, ivi incluse **CP\_1** e **CP\_3** disponendo soltanto l'irripetibilità degli esborsi da queste sostenute per la formulazione della domanda riconvenzionale ai sensi del primo comma dell'art. 92 c.p.c.

Si tratta tuttavia di una soluzione non corretta, dal momento che le spese (es. versamento di un contributo unificato integrativo) sostenute per presentare una domanda riconvenzionale non possono essere qualificate come eccessive o superflue, essendo dirette a tutelare la propria posizione processuale

nell'ambito di un giudizio introdotto da altri. Oltretutto, chi propone una domanda riconvenzionale implicitamente riconosce sussistente la giurisdizione del giudice adito. Va rimarcato infatti che i due soggetti proponenti la riconvenzionale non avevano aderito, in primo grado, all'eccezione di difetto di giurisdizione proposta da Regione e **CP\_2** e che dunque gli stessi non sono vittoriosi rispetto alla questione preliminare sulla base della quale viene definito il giudizio. Infine, non è possibile statuire, nel rapporto processuale con il ricorrente, chi sia soccombente nel merito poiché non è stata valutata la fondatezza delle rispettive domande, proprio a causa del difetto di giurisdizione.

La sentenza di primo grado, fermo il resto, andrà quindi riformata sotto tale aspetto disponendo la compensazione delle spese nel rapporto processuale fra i soggetti sopra indicati.

Il quarto motivo di appello va accolto entro questi limiti. L'appellante ha infatti dedotto che le spese avrebbero dovuto essere compensate, oltre che per il rigetto delle riconvenzionali che hanno determinato una situazione di reciproca soccombenza, anche per la "peculiarità della vicenda". In questi termini, se riferito alla mancata compensazione delle spese di lite anche nei rapporti processuali con le altre parti evocate in giudizio, il motivo risulta invece generico, non rispettoso dei dettami dell'art. 342 c.p.c. perché "peculiarità della vicenda" è un concetto vago, privo di riferimenti a fatti o norme concrete, che non integra né uno dei motivi tipici che consentono la compensazione ai sensi dell'art. 92 comma 2 del c.p.c., né una grave ed eccezionale ragione per derogare al criterio generale della soccombenza. Invero l'appellante non ha indicato per quale motivo la pronuncia del giudice di primo grado è sbagliata e quale errore sia stato commesso nell'applicazione dei criteri di legge previsti per la liquidazione delle spese di lite.

Passando alla regolamentazione delle spese processuali del presente grado, la Corte reputa sussistenti i presupposti per l'integrale compensazione fra le parti ai sensi dell'art. 92 c.p.c. come interpolato per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 77 del 2018. Da un lato, infatti, ricorre una situazione di parziale accoglimento dell'appello, dall'altro ricorrono gravi ed eccezionali ragioni, consistenti nella controvertibilità della questione e nella complessità di interpretazione della documentazione prodotta. Va sottolineato che nell'accordo intercorso, che ha la forma privatistica di un contratto, le parti avevano previsto un foro convenzionale (Terni), luogo ove non ha sede il Tribunale amministrativo regionale, il

che, anche in forza del generale principio di affidamento sul legittimo operato della pubblica amministrazione, poteva indurre in errore il privato sulla giurisdizione applicabile.

**P.Q.M.**

definitivamente pronunciando nella causa di cui in epigrafe, ogni contraria istanza ed eccezione disattesa, così provvede:

accoglie parzialmente l'appello e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, dichiara integralmente compensate le spese nel rapporto processuale fra il Polo ricorrente e l' *CP\_1*

*[...]* nonché fra il Polo ricorrente e l' *Controparte\_5*

dichiara integralmente compensate fra tutte le parti le spese processuali del presente grado.

Perugia, 02/12/2025

Il Consigliere Relatore

Dott.ssa Arianna De Martino

Il Presidente

Dott. Claudio Baglioni