22837\22

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

CARLO DE CHIARA	- Primo Presidente f.f. -
DANILO SESTINI	- Rel. Consigliere -
ADRIANO PIERGIOVANNI PATTI	- Consigliere -
ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
GUIDO MERCOLINO	- Consigliere -
MILENA FALASCHI	- Consigliere -
LOREDANA NAZZICONE	- Consigliere -
ANGELINA MARIA PERRINO	- Consigliere -
MAURO CRISCUOLO	- Consigliere -

Oggetto

GIURISDIZIONE-REVOCA DI FINANZIAMENTO CONCESSO DA REGIONE A COMUNE

Ud. 07/06/2022 - CC

R.G.N. 26215/2021

Cron 22837

Rep.

C.U.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 26215-2021 proposto da:

COMUNE DI (omissis) in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in (omissis) presso lo studio dell'avvocato (omissis) rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis)

- ricorrente -

contro

REGIONE LOMBARDIA;

285/22

- intimata -

avverso la sentenza n. 938/2021 della CORTE D'APPELLO di MILANO, depositata il 23/03/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 07/06/2022 dal Consigliere DANILO SESTINI.

FATTI DI CAUSA

Il Comune di (omissis) convenne avanti al Tribunale di Milano la Regione Lombardia lamentando che la convenuta aveva revocato un finanziamento di 1.000.000,00 di euro concesso all'attore a titolo di contributo per la costruzione di un plesso scolastico, importo che il Comune aveva nel frattempo erogato alla Fondazione (omissis), attuatrice dell'intervento; dedusse che, eseguito lo stralcio per cui era stato effettuato il finanziamento e intervenuta la messa in liquidazione volontaria della (omissis), la Regione -con decreto dirigenziale n. 5125 del 13.6.2013- aveva dichiarato la decadenza del Comune dal contributo, accertando un proprio corrispondente credito nei confronti dell'Ente, che aveva iniziato a recuperare mediante compensazione con altri trasferimenti.

L'attore chiese che venisse accertata «l'infondatezza in fatto e in diritto della pretesa creditoria della Regione [...] tesa a ripetere il contributo di € 1.000.000,00 a suo tempo assegnato al Comune di (omissis) e da questo erogato a Fondazione (omissis)» e, per l'effetto, che venisse dichiarato che nulla era «dovuto a tale titolo dal Comune alla Regione» e, altresì, che fosse accertata «l'illegittimità del comportamento tenuto nella vicenda di specie dalla Regione Lombardia con riferimento, in particolare, alla pretesa ripetizione/compensazione dei crediti/debiti», con condanna a corrispondere al Comune le somme indebitamente trattenute.

La convenuta si costituì in giudizio eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito.

Il Tribunale di Milano accolse l'eccezione, dichiarando la carenza di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo.

La Corte di Appello ha rigettato il gravame del Comune, affermando che la controversia rientrava -«ai sensi degli artt. 11, comma 5, e 15 della legge n. 241/1990, e come peraltro previsto dall'art. 133 comma 1 letta a) n. 2 del D.Lgs. n. 104/2010- nell'alveo della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo quale

controversia insorta "nelle diverse fasi della formazione, conclusione ed esecuzione di accordi tra enti pubblici aventi ad oggetto lo svolgimento dei compiti ad essi rispettivamente assegnati dalla legge, in vista del conseguimento di un interesse comune», senza che assumesse rilievo, al riguardo, il fatto che la domanda avesse ad oggetto l'accertamento di un inadempimento contrattuale.

Il Comune di (omissis) ha proposto ricorso per cassazione ex art. 360, n. 1 c.p.c., affidandosi a un unico motivo illustrato da memoria.

La Regione intimata non ha svolto attività difensiva.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo, il ricorrente denuncia «erronea decisione in ordine alla giurisdizione ex art. 360, co. 1 n. 1 cod. proc. civ., anche per violazione o falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a.»; premesso che il Comune aveva proposto una «domanda di accertamento negativo, con la richiesta di accertare l'infondatezza della pretesa della Regione Lombardia di ripetere il contributo di euro 1.000.000,00, fondata sul presunto inadempimento agli impegni assunti a giustificare quest'ultimo», il ricorrente rileva che l'individuazione della giurisdizione «dipende dalla delimitazione del *petitum* sostanziale effettuata con la domanda, sicché qualora quest'ultima verta, essenzialmente, in ordine alle modalità esecutive di un rapporto, la giurisdizione dovrà, comunque, essere attribuita al Giudice ordinario, indipendentemente dalla circostanza che nel rapporto stesso risulti coinvolta una Pubblica Amministrazione»; evidenzia che la Corte di Appello ha errato allorché, del tutto ignorando la rilevanza del *petitum* sostanziale, si è basata unicamente sul "protocollo d'intesa" del 28.3.2008, cui ha attribuito la natura di accordo ex artt. 11, comma 5, e 15 l. n. 241/1990, riconducendo la fattispecie ad un'ipotesi di giurisdizione esclusiva a mente dell'art. 133, co. 1, lett. a), n. 2 c.p.a..

2. Il motivo è fondato.

2.1. Va preliminarmente rilevato che, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, al *petitum* sostanziale, da identificare, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuare con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico di cui essi sono espressione (Cass., S.U. n. 20350/2018; Cass., S.U. n. 25578/2020). Pertanto, ai fini della soluzione della questione di giurisdizione, devono prendersi in esame i fatti allegati dalle parti, al fine di verificare la natura giuridica della situazione giuridica azionata, prescindendo dall'effettiva sussistenza dei fatti dedotti, trattandosi di un profilo afferente al merito della controversia, da scrutinare a cura del giudice effettivamente munito di giurisdizione.

2.1.1. Il decreto di decadenza che l'attore individua come causa dell'illegittimità delle pretese della Regione è basato sul duplice rilievo che, dalla rendicontazione delle opere eseguite, risultava che il corpo di fabbrica realizzato non corrispondeva ad un lotto funzionale (con un costo ammontante a poco più di 9 milioni di euro, a fronte di un finanziamento assegnato per un intervento del costo complessivo di 14 milioni di euro) e che la Fondazione (omissis) aveva comunicato al Comune l'impossibilità di portare avanti il cantiere, stante la volontà di procedere alla propria messa in liquidazione, con ciò determinandosi pertanto il mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati con l'assegnazione del contributo e la necessità di pronunciare la decadenza dello stesso.

2.1.2. Con l'atto introduttivo del giudizio, il Comune ha fatto valere la propria situazione soggettiva diretta a trattenere la disponibilità del contributo percepito, situazione soggettiva che si assume pregiudicata dal provvedimento di decadenza emesso dalla Regione e dal recupero

avviato mediante compensazione con altri trasferimenti. Il tutto sull'assunto che «i presupposti fattuali posti a fondamento della dichiarata decadenza del contributo regionale risultano del tutto errati e privi di alcun pregio giuridico». E ciò in quanto il finanziamento conseguito dal Comune era stato erogato secondo le intese intervenute con la Regione, in proporzione agli stati di avanzamento e senza che gli uffici regionali, puntualmente informati, avessero eccepito alcunché; era inoltre destituito di fondamento l'assunto secondo cui il finanziamento andava parametrato ad un intervento del costo complessivo di 14 milioni di euro, dato che gli accordi intervenuti avevano come riferimento il progetto stralcio attuativo n. 1 del costo di € 8.992.179,99; peraltro, non si era contestato al Comune alcun inadempimento rispetto ai propri obblighi ovvero uno sviamento del contributo acquisito rispetto al programma finanziario, pretendendosi -invece- di far carico all'ente comunale della circostanza che la Fondazione (omissis) avesse, per ragioni cui l'attore era estraneo, richiesto la messa in liquidazione volontaria.

2.2. Tanto premesso, deve ritenersi che venga qui in rilievo una regola di riparto che è frutto di una elaborazione giurisprudenziale consolidata.

La controversia sulla legittimità della revoca di un finanziamento pubblico motivata dall'inadempimento del privato beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario qualora la contestazione faccia esclusivo riferimento alle inadempienze del percettore, senza coinvolgere in alcun modo il legittimo esercizio dell'apprezzamento discrezionale del concedente circa *an, quid* e *quomodo* dell'erogazione (cfr. Cass., S.U. n. 3057/2016; Cass., S.U. n. 21549/2017 e Cass., S.U. n. 9840/2021).

In altri termini, la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui

l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario o sopravvenuto con l'interesse pubblico (cfr. Cass., S.U. n. 3166/2019 e Cass., S.U. n. 16457/2020).

2.3. Nel caso di specie, sono incontroversi l'esistenza del provvedimento di concessione del contributo, la sua erogazione dalla Regione al Comune e il successivo versamento dei relativi importi dal Comune alla Fondazione (omissis).

In questo contesto, assume rilevanza determinante il fatto che il decreto di decadenza adottato dalla Regione è motivato sul presupposto di un inadempimento concernente l'opera finanziata e sul rilievo dell'impossibilità della prosecuzione del cantiere, ossia su circostanze che sono successive alla concessione del finanziamento ed attengono alla fase "realizzativa" dell'opera finanziata; il loro addebito, perciò, non comporta una nuova discrezionale valutazione comparativa degli interessi pubblici implicati nel finanziamento e non si risolve nella ricognizione di un contrasto originario o sopravvenuto con l'interesse pubblico.

L'Amministrazione non ha constatato il difetto originario di una condizione di ammissibilità del finanziamento, idonea a manifestare l'illegittimità del provvedimento di erogazione, assunto in assenza dei relativi presupposti giustificativi e, come tale, suscettibile di annullamento d'ufficio; né ha svolto valutazioni discrezionali circa la sopravvenienza di motivi di pubblico interesse tali da imporre una riconsiderazione dell'opportunità e della convenienza del contributo. Ha

invece rilevato che, concesso il finanziamento, era sopravvenuto un inadempimento che non consentiva di realizzare l'opera nella consistenza e nei termini previsti. Si fa, dunque, questione di un fatto sopravvenuto incidente sul rapporto concessorio, suscettibile di configurare un inadempimento imputabile al Comune finanziato e ostativo alla conservazione del contributo economico.

Quanto sopra considerato comporta che:

erroneamente la Corte di Appello ha qualificato la controversia come concernente la formazione, la conclusione e l'esecuzione di "accordi fra pubbliche amministrazione", valorizzando il protocollo di intesa del 28.3.2008 e svalutando del tutto la circostanza che detto protocollo aveva avuto esecuzione (con l'erogazione del finanziamento) e il fatto che la decadenza era stata dichiarata a fronte di un ritenuto successivo inadempimento del Comune; da ciò facendo conseguire l'affermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. a) n. 2 D.Lgs. n. 104/2010;

atteso che il decreto di decadenza non ha riguardato un vizio originario afferente al provvedimento di erogazione e non è conseguito alla riconsiderazione dell'opportunità del contributo, bensì all'asserito difetto, sopravvenuto in costanza di rapporto, di condizioni che la Regione ha ritenuto essenziali per la conservazione dell'agevolazione concessa, la situazione giuridica incisa dall'atto impugnato emerge in termini di diritto soggettivo, e non di interesse legittimo, così da risultare devoluta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria;

va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

3. Deve considerarsi, peraltro, che l'esito del ricorso non muterebbe anche a voler inquadrare la vicenda nella cornice di un accordo fra pubbliche amministrazioni; invero, la giurisprudenza di questa Corte ha avuto modo di puntualizzare che, «finanche in presenza di accordi fra pubbliche amministrazioni la giurisdizione esclusiva è predicabile solo quando la controversia abbia come "oggetto immediato" l'accordo stesso (cfr. Cass. Sez. Un. n.

21652/21), e non vicende meramente patrimoniali a esso in ipotesi correlate» (Cass., S.U. n. 11252/2022, non massimata; cfr. anche Cass., S.U. n. 8186/2022, anch'essa non massimata); e, più specificamente, ha affermato che, «in tema di riparto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 5, della l. n. 241 del 1990, oggi trasfuso nell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del c.p.a., spetta al giudice amministrativo la cognizione delle controversie relative ad un accordo sostitutivo o integrativo di un provvedimento amministrativo all'interno del quale la P.A., esercitando potestà pubblicistiche, individui le modalità e le condizioni necessarie per la concessione ed erogazione di un finanziamento, restando invece devoluta al giudice ordinario la controversia che attiene alla fase di erogazione del contributo o di ritiro della sovvenzione relativamente al dedotto inadempimento del destinatario» (Cass., S.U. n. 21650/2021).

4. La sentenza va dunque cassata, con rinvio delle parti avanti al Tribunale (che aveva dichiarato il proprio difetto di giurisdizione, con statuizione confermata in appello).

5. La liquidazione delle spese di lite va rimessa al merito.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, rimettendo le parti, anche per la liquidazione delle spese di lite, avanti al Tribunale di Milano.

Roma, 7.6.2022

Il Presidente

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, 21 AUG. 2022
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI