



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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

GUIDO RAIMONDI - Primo Presidente f.f. -  
- Presidente di Sezione  
FELICE MANNA -  
LORENZO ORILIA - Consigliere -  
ALBERTO GIUSTI - Consigliere -  
CHIARA GRAZIOSI - Consigliere -  
GIULIA IOFRIDA - Rel. Consigliere -  
ANTONELLA PAGETTA - Consigliere -  
FRANCESCO TERRUSI - Consigliere -  
ROBERTA CRUCITTI - Consigliere -

REGOLAMENTI DI  
GIURISDIZIONE

Ud. 13/12/2022 - CC

R.G.N. 3165/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso 3165-2022 proposto da:

COMUNE DI (omissis) , in persona del Sindaco pro tempore,  
elettivamente domiciliato in ROMA, presso la CANCELLERIA DELLA  
CORTE DI CASSAZIONE, rappresentato e difeso dagli avvocati  
(omissis) e (omissis) ;

**- ricorrente -**

**contro**



ASSESSORATO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ -  
DIPARTIMENTO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ E DEI  
TRASPORTI - SERVIZIO VII POLITICHE URBANE E ABITATIVE DELLA  
REGIONE SICILIA, CONSORZIO STABILE PROGETTISTI COSTRUTTORI,  
REGIONE SICILIANA, PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA;

**- intimati -**

per la risoluzione del conflitto negativo di giurisdizione tra la sentenza n. 2199/2019 del TRIBUNALE di CATANIA depositata il 28/05/2019 ed il decreto n. 513 del Presidente della Regione siciliana emesso il 15/11/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 13/12/2022 dal Consigliere GIULIA IOFRIDA.

#### **FATTI DI CAUSA**

Il Tribunale di Catania, con sentenza non definitiva, n. 2199/2019, pubblicata il 28/5/2019, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in relazione a domanda, avanzata, con atto di citazione del 2018, dal Comune di (omissis), nei confronti della Regione Siciliana, per sentire accertare l'illegittimità del D.D.G. n. 3181 emesso in data 11/12/2017 dal Dirigente del Dipartimento Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, con il quale si era revocato integralmente (in quanto l'opera finanziata, alla data del 31/3/2017, termine ultimo di presentazione dei documenti di chiusura del programma comunitario, risultava, per stessa ammissione del Comune, «non completa, funzionale e in uso») un finanziamento concesso al Comune di (omissis) - in relazione a proposta progettuale presentata dal Comune avente ad oggetto «*completamento di un'area polifunzionale e di aggregazione sito in contrada* (omissis)

», ammessa al finanziamento con decreto n. 1643 del luglio 2014 del Dirigente Generale dell'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità della Regione Sicilia per l'importo di €



1.070.000.00 «a valere sul Programma Operativo Regionale FESR 2007/2013 obiettivo 6.2.1.», cui aveva fatto seguito l'atto integrativo dell'Accordo di Programma, Adp Coalizione n. 15 «Etna-Paternò», stipulato dal Comune di (omissis) con la Regione Siciliana, del dicembre 2014, l'aggiudicazione della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori al Consorzio Stabile Progettisti Costruttori ed il completamento dell'opera, nel marzo 2017, - e si era disposto che l'Ente locale dovesse restituire all'Assessorato l'importo di € 1.028.241,20.

Il Tribunale ha rilevato che la suddetta domanda rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art.133, comma 1, lett.a), n. 2, c.p.a., d.lgs. 104/2010, e non si verte in materia di concessione o revoca dei finanziamenti pubblici, per effetto di un provvedimento unilaterale dell'Ente pubblico, atteso che il finanziamento è stato concesso dall'Amministrazione regionale in favore del Comune di (omissis) in ragione di un Accordo di Programma, coinvolgente diverse Amministrazioni pubbliche e rientrante nel novero degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art.15 l.241/1990, e la controversia atteneva all'adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione del finanziamento ed alla revoca della concessione a seguito dell'inadempimento del Comune, rientrando nelle controversie relative all'esecuzione dell'accordo e nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Non rientrava nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo l'altra domanda, proposta dal Comune nei confronti del Consorzio Stabile Progettisti Costruttori, per sentire accertare la supposta inadempienza della società appaltatrice agli obblighi relativi al contratto di appalto stipulato in data 30/7/2005, e il tribunale disponeva per il prosieguo del giudizio, come da separata



ordinanza (e il giudizio era stato sospeso successivamente in attesa della definizione pregiudiziale del giudizio amministrativo).

Con decreto n. 51/2021, del 15/11/2021, il Presidente della Regione Siciliana, adito nel frattempo dallo stesso Comune di (omissis) «*in via cautelativa*», con ricorso straordinario del 31/5/2018, per sentire annullare il D.D.G. n. 3181 dell'11/12/2017 del Dipartimento Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità e dei Trasporti, «*di revoca dell'imputazione al PO FERS 2007/2013 dell'intervento di completamento di area polifunzionale e di aggregazione sita in contrada (omissis) »*, ha dichiarato inammissibile il ricorso, richiamate le considerazioni espresse, in sede di parere, dal Consiglio di giustizia amministrativa a sezioni riunite n. 365/2021, secondo le quali la questione si configura come rapporto obbligatorio tra il Comune e l'Amministrazione Regionale, instauratosi a seguito della concessione di un finanziamento, contratto da ricondursi alla figura di un contratto di diritto privato, e rientra quindi, vertendosi su diritti soggettivi, nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa alla fase di erogazione del contributo o di ritiro della sovvenzione, anche se si faccia questione di atti denominati revoca, decadenza, risoluzione, fondati su asserito inadempimento del beneficiario alle obbligazioni assunte a fronte della concessione del contributo.

In relazione a tali due pronunce (la prima delle quali, passata in cosa giudicata e la seconda delle quali avente pure natura sostanziale giurisdizionale), integranti un conflitto negativo di giurisdizione, il Comune di (omissis) propone, ex art.362, comma 2 n. 1 , c.p.c., ricorso per cassazione, notificato il 21/1/22, nei confronti della Regione Siciliana, dell'Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità, della Presidenza Regione Siciliana, del Consorzio Stabile Progettisti Costruttori (che non svolgono difese).

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**



1. Assume il Comune ricorrente che, nel giudizio dinanzi al Tribunale di Catania, con note difensive del 2019, ex art.183 comma 6 c.p.c., esso aveva dedotto che la controversia apparteneva al giudice ordinario e che il conflitto negativo di giurisdizione non può essere escluso né per il fatto che la sentenza del Tribunale di Catania è passata in giudicato e che non è stato sollevato d'ufficio il conflitto di giurisdizione, essendo il conflitto negativo di giurisdizione denunciabile, ex art.362 c.p.c., in ogni tempo, né per esservi fra i giudizi svoltisi dinanzi a diversi ordini giurisdizionali una parziale diversità di parti e di petitum formale, allorché la prima non incida sulla sostanziale identità soggettiva e la seconda sia comunque posta in relazione alla medesima *causa petendi*.

2. Il decreto del Presidente della Regione Siciliana del 2021 è motivato, stante il richiamo *per relationem* al parere n. 365/2021 del Consiglio di Giustizia Amministrativa, nel senso della carenza di giurisdizione amministrativa e quindi dell'inammissibilità del ricorso straordinario, ai sensi dell'art.7, comma 8, c.p.a., di cui al d.lgs. 104/2010, in quanto l'impugnazione da parte dell'Ente locale, in particolare, del D.D.G. n. 3181 emesso in data 11/12/2017 dal Dirigente del Dipartimento Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità, comportante revoca del finanziamento, si configura come un rapporto obbligatorio tra il Comune di (omissis) e l'Amministrazione Regionale, instauratosi a seguito della concessione del finanziamento, e la controversia, non attinente alla fase procedimentale precedente al provvedimento attributivo del beneficio ovvero ad annullamento o revoca del finanziamento «*per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse*», ma concernente, in relazione alla fase, successiva alla stipula del contratto, di erogazione, nel corso dello svolgimento del rapporto, del contributo o di ritiro della sovvenzione, una questione di revoca o decadenza o risoluzione fondate sull'asserito inadempimento da parte del beneficiario alle obbligazioni assunte a



fronte della concessione del contributo, involgente posizioni di diritto soggettivo.

Il Tribunale di Catania, invece, nel negare la giurisdizione del giudice ordinario, ha dato rilievo al fatto che il finanziamento è stato concesso dall'Amministrazione regionale in favore del Comune di (omissis) in ragione di un Accordo di Programma, coinvolgente diverse Amministrazioni pubbliche e rientrante nel novero degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art.15 l.241/1990, cosicché la controversia atteneva all'adempimento degli obblighi derivanti dalla concessione del finanziamento ed alla revoca della concessione a seguito dell'inadempimento del Comune, rientrerebbe nelle controversie relative all'esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art.133, comma 1, lett.a), n. 2, c.p.a., d.lgs. 104/2010, e nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

3. Il ricorso per conflitto negativo di giurisdizione, ex art.362, comma 2, n. 1, c.p.c., appare, anzitutto, ammissibile.

3.1. Invero, da un lato, il decreto presidenziale emesso su conforme parere del Consiglio di Stato, nel procedimento per ricorso straordinario, pur non essendo atto formalmente e soggettivamente giurisdizionale, ha natura sostanziale giurisdizionale (si è parlato di «*estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale*», Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 6/5/2013, n. 9).

Sulla base di questa assimilazione, si è ritenuto che per l'esecuzione del decreto presidenziale di accoglimento del ricorso, può essere proposto il giudizio di ottemperanza e che, contro la decisione, può essere esperito il ricorso per Cassazione per motivi di giurisdizione.

Questa Corte, nel precedente n. 2065/2011 (riguardante proprio un decreto del Presidente della Regione Siciliana, capo responsabile del governo regionale, dinanzi al quale devono essere impugnati, in base



a norma statutaria e successive norme attuative, gli atti regionali, che provengano, cioè, da organi dell'amministrazione regionale e siano espressivi della potestà amministrativa riservata alla Regione, secondo una disciplina del procedimento decisorio modellata su quella per il ricorso straordinario al Capo dello Stato, con deposito del ricorso presso l'assessorato regionale competente, acquisizione di parere, obbligatorio, reso dalle sezioni riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana e decisione sul ricorso adottata dal Presidente della Regione mediante decreto), ha evidenziato che il procedimento dinanzi al Presidente della Regione Siciliana sottende una identità di natura e di funzione rispetto al ricorso straordinario al Capo dello Stato, più volte sottolineata dalle Sezioni unite in relazione alle problematiche connesse alla impugnabilità ex art. 111 Cost. (cfr. Cass., Sez. Un., n. 3660 del 2003; id., n. 15652 del 2002), e che, a seguito di vari interventi del legislatore, sono state eliminate determinanti differenze del procedimento per il ricorso straordinario rispetto a quello giurisdizionale, in quanto *«l'evoluzione del sistema normativo - di cui sono indici significativi, da un lato, l'art. 69 della legge 18 giugno 2009, n. 69, laddove prevede l'incidente di costituzionalità da parte del Consiglio di Stato chiamato ad esprimere il parere sul ricorso straordinario ed abolisce la facoltà del Ministro di discostarsi dal parere del Consiglio di Stato, e, dall'altro lato, l'art. 112 dell'allegato 1 del d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che alla lettera b) prevede l'azione di ottemperanza per le sentenze esecutive e degli altri provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo - conduce a configurare la decisione resa su ricorso straordinario come provvedimento che, pur non essendo formalmente giurisdizionale, è tuttavia suscettibile di tutela mediante il giudizio di ottemperanza; tale evoluzione va estesa alla decisione resa dal Presidente della Regione siciliana, in quanto l'analogia del procedimento che lo regola sottende un'identità di natura e di funzione con il ricorso straordinario al Capo*



*dello Stato. Ne consegue che è ammissibile il giudizio di ottemperanza anche con riguardo al decreto del Presidente della Regione Siciliana che abbia accolto il ricorso straordinario».*

Successivamente, si è ribadito (Cass. Sez.Un. 23464/2012) che «*in tema di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la decisione presidenziale conforme al parere del Consiglio di Stato ripete dal parere stesso la natura di atto giurisdizionale in senso sostanziale, come tale impugnabile in cassazione per motivi di giurisdizione, atteso che l'art. 69 della legge n. 69 del 2009 - che rende vincolante il parere del Consiglio di Stato e legittima l'organo consultivo a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale - e l'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010 - il quale ammette il ricorso straordinario per le sole controversie sulle quali vi è giurisdizione del giudice amministrativo - evidenziano l'avvenuta "giurisdizionalizzazione" dell'istituto» (conf. Cass. 19786/2015).*

Né, nella specie, si verte, essendosi nel decreto presidenziale del 2021 negata la giurisdizione amministrativa, nell'ipotesi di non soccombenza sulla giurisdizione del giudice amministrativo della parte che aveva proposto il ricorso straordinario (cfr. Cass. 10414/2014, secondo cui «*in tema di ricorso straordinario al Capo dello Stato, la parte ricorrente che abbia allegato, come indefettibile presupposto della sua domanda, la giurisdizione del giudice amministrativo, senza che l'intimato abbia esercitato l'opposizione ex art. 48 cod. proc. amm., né abbia contestato la sussistenza di tale presupposto, eventualmente proponendo regolamento preventivo di giurisdizione, non può proporre ricorso per cassazione ex art. 111, comma 8, Cost. e art. 362 cod. proc. civ. avverso il decreto del Presidente della Repubblica che abbia deciso il ricorso su conforme parere del Consiglio di Stato reso sull'implicito - o esplicito - presupposto della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo allegato dalla parte stessa, sul punto non soccombente»); conf. Cass 1413/2019).*





3.2. Dall'altro lato, il conflitto negativo di giurisdizione non può essere escluso per il fatto che la sentenza del Tribunale di Catania sia passata in giudicato.

Invero, è ammissibile il ricorso per conflitto negativo di giurisdizione nell'ipotesi in cui il giudice ordinario ed il giudice amministrativo abbiano entrambi negato con sentenza la propria giurisdizione sulla medesima controversia, pur senza sollevare essi stessi d'ufficio il conflitto, essendosi in presenza non di un conflitto virtuale di giurisdizione, risolvibile con istanza di regolamento preventivo ex art. 41 c.p.c., ma di un conflitto reale negativo di giurisdizione, denunciabile alle sezioni unite della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 362, comma 2, n. 1, c.p.c., in ogni tempo e, quindi, indipendentemente dalla circostanza che una delle due pronunce in contrasto sia passata in giudicato (Cass. Sez.Un. n. 16883/2013; Cass. Sez.Un. n. 2479/2017; Cass. Sez.Un. n. 8246/2017; Cass. Sez.Un. n. 1919/2021; Cass. Sez.Un. n. 9314/2022). Invero, per la L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 59, il passaggio in giudicato della sentenza che ha dichiarato la giurisdizione serve a vincolare le parti alla statuizione adottata ed a far salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda, come se fosse stata fin dall'inizio proposta davanti al giudice di cui è dichiarata la giurisdizione (comma 2) e il passaggio in giudicato non condiziona, invece, il potere del giudice dichiarato competente di sollevare di ufficio davanti alle Sezioni unite della Corte di cassazione la questione di giurisdizione (comma 3) (in motivazione, Cass. Sez.Un. n. 16883/2013).

Inoltre, la denuncia del conflitto reale, positivo o negativo di giurisdizione, a norma dell'art. 362 c.p.c., è ammissibile anche nel caso in cui fra i giudizi, svolti dinanzi a due diversi ordini giurisdizionali, vi sia una parziale diversità di «*petitum*» formale, allorchè questa sia comunque posta in relazione alla medesima «*causa petendi*» (da ultimo, Cass. 11258/2022: in attuazione del predetto principio, si è



ritenuto ammissibile il ricorso in un caso in cui, in riferimento ad una convenzione urbanistica, il Tar aveva denegato la sua giurisdizione, in ordine alla domanda di annullamento del provvedimento comunale di notifica delle spese sostenute in danno per la realizzazione di un canale di scolo e dell'ordinanza-ingiunzione emessa dallo stesso Comune per il pagamento di ratei scaduti, ed il tribunale adito aveva, a sua volta, denegato la giurisdizione ordinaria in relazione alla domanda di annullamento della medesima ordinanza-ingiunzione).

4. Nel merito, deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario, con cassazione della sentenza del Tribunale di Catania.

4.1. Questa Corte ha affermato il principio (da lungo tempo consolidato nella giurisprudenza di queste sezioni unite: *ex plurimis*, n. 9840/2021; n. 16457/2020; n. 21549/2017; n. 26126, n. 20422, n. 16602, n. 11371 e n. 3057 del 2016; n. 25211 e n. 15147 del 2015; n. 22747, n. 19890 e n. 15941 del 2014; n. 1776, n. 1710 e n. 150 del 2013; n. 15877 e n. 15867 del 2011; n. 3766 del 2010; n. 14169 del 2004), secondo cui la giurisdizione spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, in ordine alle controversie originate dalla revoca di un contributo pubblico, sia, in generale, quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge ed alla pubblica amministrazione è demandato solo il compito di verificare l'effettiva esistenza dei presupposti per la sua concessione, senza alcuno spazio discrezionale in ordine all' *an*, al *quid* ed al *quomodo* dell'erogazione, sia, in particolare, quando la revoca discenda dall'accertamento di un inadempimento (da parte del fruitore) delle condizioni stabilite in sede di erogazione o comunque dalla legge stessa, nonché nel caso di sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, mentre sussiste, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle controversie sulla revoca del contributo, quando occorra sindacare il corretto esercizio della ponderazione comparativa degli interessi in sede di attribuzione del beneficio o in relazione a mutamenti intervenuti nel prosieguo e,



quindi, quando il giudizio riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio oppure quando, successivamente alla concessione, l'atto sia stato annullato o revocato per illegittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario.

In altri termini, in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo si basa sulla natura della situazione soggettiva azionata: a) la giurisdizione spetta all'autorità giudiziaria ordinaria in caso di lesione di un diritto soggettivo; b) spetta all'autorità giudiziaria amministrativa in caso di lesione di un interesse legittimo.

4.2. Neppure, nella specie, rileva il fatto che, all'origine del rapporto di finanziamento, è intercorsa, a regolare il rapporto stesso, una convenzione tra due Enti pubblici, l'erogatore ed il beneficiario; all'origine dell'erogazione del finanziamento pubblico concesso al Comune di (omissis) con provvedimento unilaterale della Regione vi è, infatti, un accordo sostitutivo di procedimento o di provvedimento tra le Amministrazioni pubbliche inquadrabile nello schema dell'accordo ex art.15 l.241/1990, atteso che il finanziamento è stato concesso non con deliberazione unilaterale regionale ma sulla base di un accordo integrativo dell'Accordo di Programma tra gli Enti.

La L. n. 241 del 1990 già ha previsto la possibilità che anche più Amministrazioni possano, tra loro, concludere accordi. In particolare, l'art. 15 stabilisce che, *«Anche al di fuori delle ipotesi (di conferenza di servizi), le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività comune»* (comma 1); *«Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, commi 2 e 3»* (comma 2). Invero, l'accordo di programma, ai sensi dell'art.34 del d.lgs. n. 267/2000 (in precedenza disciplinato dall'art.27 della l. n. 142/1990), rappresenta un istituto finalizzato alla definizione ed attuazione, con



eventuale incidenza sugli strumenti urbanistici, di opere, interventi o programmi che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali o di altri soggetti pubblici (Cons. Stato, n. 6467/2005; cfr. anche Cass. SS.UU. n. 64/2016). Tale accordo possiede la stessa sostanza giuridica dell'accordo di cui agli artt.11 e 15 l.n.241/1990 (in particolare, dell'accordo sostitutivo del provvedimento).

Le Sezioni Unite, con l'ordinanza n. 12975/2015, in relazione ad un accordo di programma di cui all'art. 27 della legge n. 142 del 1990 (successivamente trasfuso nell'art. 34 del d. lgs. n. 267 del 2000), hanno osservato che: *«il rapporto tra tale fattispecie e quella delineata dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 si delinea come un rapporto di genere a specie, configurando quest'ultima disposizione, contenuta in un testo normativo che ha carattere di legge generale sul procedimento amministrativo, un modulo convenzionale di valenza generale attraverso il quale le amministrazioni che partecipano all'accordo rendono possibile e disciplinano il coordinato esercizio di funzioni proprie, nella prospettiva di un risultato di comune interesse, individuato attraverso uno specifico procedimento amministrativo. Per effetto dell'espresso richiamo contenuto nel secondo comma dell'art. 15, all'accordo ivi disciplinato è applicabile l'art. 11 della stessa legge (ora modificato dall'art. 7 della legge n. 15 del 2005), che al quinto comma dispone che le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così delineando un'ipotesi di giurisdizione esclusiva di detto giudice correlata non ad una determinata materia, ma ad una specifica tipologia di atto, qualunque sia la materia che ne costituisce oggetto. Ed invero, come queste Sezioni Unite hanno più volte osservato, tale disposizione, nel presupposto che attraverso l'accordo l'amministrazione esercita una funzione pubblica, individua il criterio di attrazione della controversia*



*alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nel fatto che essa attenga alla formazione, conclusione ed esecuzione dell'accordo, così attribuendo alla cognizione di detto giudice una serie di rapporti individuati non già con riferimento alla materia, ma per il fatto che essi trovano la propria regolamentazione nell'ambito dell'accordo».*

Questa Corte (Cass. 21650/21) ha, di recente, precisato 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*» (nella specie, si è ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa all'efficacia e portata di un Protocollo d'intesa, concernente l'attuazione di un programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, che prevedeva la stipula di accordi, intese o convenzioni volte a determinare le modalità di attuazione del programma e di erogazione dei finanziamenti pubblici). Sempre questa Corte (Cass. 27768/2020) ha affermato che « *in tema di riparto di giurisdizione, anche dopo le modifiche apportate dalla l. n. 15 del 2005 all'art. 11 l. n. 241 del 1990, spetta al giudice amministrativo la cognizione delle controversie relative agli accordi integrativi del contenuto di provvedimenti amministrativi in materia concessoria, poiché, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2016, tali accordi costituiscono pur sempre espressione del potere discrezionale della P.A., anche se esercitato in via indiretta o mediata,*



*e devono essere assoggettati al sindacato del giudice a cui appartiene la cognizione sull'esercizio di tale potere».*

Da ultimo, si è poi ulteriormente precisato e chiarito (Cass. Sez.Un. n. 20464/2022) che « *in tema di riparto di giurisdizione, spetta al giudice ordinario la cognizione in ordine ad una controversia di cui all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del d.lgs. n. 104 del 2010 (c.p.a.), laddove riguardi solo questioni di carattere meramente patrimoniale fra le parti, che si pongono « valle» rispetto alla conclusione dell'accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo e, pertanto, non hanno direttamente ad oggetto la conclusione dell'accordo né l'esercizio dei poteri autoritativi che l'accordo stesso sostituisce» (affermando tale principio, queste Sezioni Unite hanno regolato la giurisdizione, in un caso di opposizione a decreto ingiuntivo con il quale l'ente territoriale aveva chiesto alla controparte privata il pagamento delle somme pattuite come corrispettivo per il conferimento di rifiuti in discarica). Viene, in motivazione, evidenziato come, in una prospettiva già rimarcata dalla affermazione contenuta nella sentenza numero 204 del 2004 della Corte costituzionale - secondo cui: «*la materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo ovvero, attesa la facoltà, riconosciuta dalla legge, di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo, se si vale di tale facoltà (la quale, tuttavia, presuppone l'esistenza del potere autoritativo)*» -, la giurisprudenza di queste Sezioni Unite si sia progressivamente assestata nel reputare che la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie di cui all'articolo 133, primo comma, lettera a), numero 2, del codice del processo amministrativo, debba essere scrutinata, attraverso l'impiego del consueto criterio del *petitum* sostanziale, a seconda che venga o meno*



in contestazione l'adozione di strumenti negoziali che siano sostitutivi dell'esercizio, appunto, di un potere autoritativo.

La giurisdizione del giudice amministrativo, dunque, in presenza di accordi tra pubbliche amministrazioni, non sussista laddove la controversia si radichi nel quadro di un rapporto ormai paritario collocato «*a valle*» dello strumento negoziale adottato in sostituzione del potere autoritativo, perché la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si radica ove «*l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi*» (Corte cost. n. 179 del 2016) ed è predicabile solo quando la controversia abbia come «*oggetto immediato*» l'accordo stesso e «*non vicende meramente patrimoniali a esso in ipotesi correlate*» (Cass., Sez. Un., n. 11252/2022; Cass., Sez. Un., n. 26921/2021; in termini anche Cass. Sez.Un. n. 22837/2022).

4.3. Ora, è vero che la concessione del finanziamento al Comune di (omissis) – e questa Corte a Sezioni Unite è giudice del fatto ai fini della giurisdizione - si inquadra nell'Accordo di Programma del 16/4/2012 («*Per il finanziamento e l'Attuazione delle operazioni ammesse a finanziamento per la Coalizione n. 15 «Etna-Paternò*»), strumento regolato dall'art.34 d.lgs. 3267/2000, accordo integrato, ai sensi dell'art.9, da successivo Atto integrativo del dicembre 2014 (riguardante proprio il Comune di (omissis)), coinvolgente diverse amministrazioni pubbliche (la Regione Sicilia ed alcuni Enti locali, «*beneficiari delle operazioni ammesse al finanziamento*»), al fine di disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (Piano integrato di Sviluppo Urbano e Territoriale e specificamente l'attuazione territoriale dell'Asse VI «*Sviluppo urbano sostenibile*» del PO FESR Sicilia 2007-2013, attraverso una serie di operazioni ammissibili a finanziamento), e, nello specifico, il finanziamento è stato concesso sulla base dell'accordo integrativo di detto Accordo di Programma, stipulato nel dicembre 2014, allo scopo



di sovvenzionare l'intervento di completamento di area polifunzionale e di aggregazione sita in (omissis).

Si tratta, in sostanza, di contributi erogati da un ente pubblico, la Regione, ad altro Ente Pubblico, il Comune di (omissis), in attuazione di accordi pubblicitici intercorrente tra enti pubblici.

In particolare, all'art.5 dell'ADP dell'aprile 2012, si stabilisce che i beneficiari (i vari Comuni) delle operazioni ammesse a finanziamento, finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche, si impegnano a *«rispettare i termini indicati nei cronoprogrammi relativi alla fase di progettazione, attuazione ed esecuzione dell'intervento»*; all'art.7 si stabilisce che il mancato rispetto, da parte di un soggetto sottoscrittore rispetto agli impegni assunti con l'ADP, dei termini specificamente previsti dall'art.5 lett.c) e lett. l) comporterà da decadenza automatica dal beneficio del finanziamento. Con il Decreto Dirigente Generale Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità n. 1643/2014, veniva ammesso a finanziamento il progetto definitivo relativo al *«completamento di un' area polifunzionale e di aggregazione sita in contrada (omissis) ...per un importo di € 1.070.000,00 a valere sul Programma Operativo Regionale FESR 2007/2013, obiettivo 6.2.1»*, autorizzandosi l'amministrazione comunale a procedere ad appalto integrato per la redazione della progettazione esecutiva e per l'esecuzione dei lavori; all'art. 6, si prevedeva che *«il mancato rispetto da parte di codesta amministrazione delle prescrizioni e degli impegni riportati nel presente decreto comporterà l'immediato avvio del procedimento di revoca del finanziamento»*.

Tuttavia, nel caso di specie, la revoca del finanziamento è stata disposta non già per vizio originario dell'atto amministrativo, ma per inadempimento del Comune agli obblighi prescritti con la concessione del contributo (cfr. in termini Cass. Sez.Un. n. 30150/2022), in quanto l'opera finanziata, alla data del 31/3/2017, termine ultimo di presentazione dei documenti di chiusura del programma comunitario,





risultava, per stessa ammissione del Comune, «*non completa, funzionale e in uso*».

4.5. La controversia non appartiene dunque alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi del D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, che prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, ma a quella del giudice ordinario.

Assume, invero, rilievo decisivo il fatto che la revoca del finanziamento sia stata motivata sul presupposto di un inadempimento concernente l'opera finanziata, che non consentiva di realizzare l'opera nella consistenza e nei termini previsti, ossia su circostanze successive alla concessione del finanziamento ed attinenti alla fase «*realizzativa*» dell'opera finanziata, senza alcuna necessità di una nuova discrezionale valutazione comparativa degli interessi pubblici implicati nel finanziamento.

3. Per tutto quanto sopra esposto, pronunciando sul conflitto negativo di giurisdizione, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, va cassata la sentenza impugnata n. 2190/2019 del Tribunale di Catania e le parti vanno rimesse dinanzi al Tribunale ordinario territorialmente competente; ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità in considerazione delle peculiarità della vicenda processuale.

### **PQM**

La Corte, a Sezioni Unite, pronunciando sul conflitto negativo di giurisdizione, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cassa la sentenza impugnata n. 2190/2019 del Tribunale di Catania e rimette le parti dinanzi al Tribunale ordinario territorialmente competente;



dichara integralmente compensate tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 13 dicembre 2022.

Il Presidente

