



12635-19

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

VINCENZO DI CERBO

- Primo Presidente f.f -

Risarcimento danni da
lesione da parte della
P.A. dell'affidamento del
terzo creditore del
presunto danneggiato -
Giurisdizione del giudice
ordinario - Sussistenza -
Fondamento

FRANCESCO TIRELLI

- Presidente Sezione -

ANTONIO MANNA

- Presidente Sezione -

Ud. 22/05/2018 -
PU

CARLO DE CHIARA

- Presidente Sezione -

R.G.N. 15610/2013

LUCIA TRIA

- Consigliere -

Rep.

ANDREA SCALDAFERRI

- Consigliere -

Cau. 12635

LUIGI GIOVANNI LOMBARDO

- Consigliere -

ERNESTINO LUIGI BRUSCHETTA - Consigliere -

LUIGI ALESSANDRO SCARANO - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 15610-2013 proposto da:

REGIONE PIEMONTE, in persona del Presidente della Giunta Regionale

pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis)

presso lo studio dell'avvocato (omissis), rappresentata

e difesa dall'avvocato (omissis);

- ricorrente -

contro

FONDAZIONE (omissis), in persona del legale
rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis)

270
18

(omissis) , presso lo studio dell'avvocato GUIDO ROMANELLI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato MARIO TORTONESE;

- controricorrente -

(omissis) S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in (omissis) 18, presso lo studio dell'avvocato (omissis) , rappresentata e difesa dall'avvocato (omissis) ;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 2005/2012 della CORTE D'APPELLO di TORINO, depositata il 12/12/2012.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/05/2018 dal Consigliere LUIGI ALESSANDRO SCARANO;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale LUIGI SALVATO, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi;

uditi gli avvocati (omissis) per delega dell'avvocato (omissis) (omissis), (omissis) per delega dell'avvocato (omissis) (omissis) e (omissis) .

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza del 12/12/2012 la Corte d'Appello di Torino ha - per quanto d'interesse in questa sede- respinto il gravame interposto dalla Regione Piemonte in relazione alla pronunzia Trib. Torino 12/3/2009, di rigetto della sollevata eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo in ordine alla domanda nei suoi confronti proposta dalla società (omissis) s.p.a., qualificata come di risarcimento danni ex art. 2043 c.c. da lesione del <<credito vantato da essa nei confronti dell'(allora) Ente (omissis) , la cui aspettativa di adempimento è stata, in ipotesi, lesa con formazione di uno scoperto ingente a causa del comportamento ingiusto della Regione Piemonte,

che aveva determinato ... la mancata erogazione dei finanziamenti nella quantità che l'Ente (omissis) avrebbe avuto diritto di ricevere e che avrebbe "girato", conseguentemente, al fine di equilibrare l'apertura di credito concessagli>>.

Avverso la suindicata pronunzia della corte di merito la Regione Piemonte propone ora ricorso per cassazione, affidato a 3 motivi, illustrati da memoria.

Resistono con separati controricorsi la Fondazione (omissis) (omissis) , che ha presentato anche memoria, e la società (omissis) s.p.a., che spiega altresì ricorso incidentale e ricorso incidentale condizionato, entrambi sulla base di unico motivo.

Chiamata all'udienza del 29/3/2017, con ordinanza interlocutoria del 15/1/2018 la I Sezione di questa Corte ha osservato quanto segue.

<<Con la sentenza indicata in epigrafe la Corte di appello di Torino, in parziale riforma delle decisione del Tribunale della stessa città in data 12 marzo 2009 ha accertato in euro 115.942.325,45 l'ammontare del danno sofferto da (omissis) S.p.a. in relazione alla condotta illecita attribuita alla Regione Piemonte, tale da arrecare pregiudizio, attraverso un'attività amministrativa illegittima nei confronti dell'Ente (omissis) , alle ragioni di credito di (omissis) S.p.a., che, facendo affidamento sulla base di specifiche circostanze, sul ripristino, poi non attuato, della collocazione dello stesso ente, declassato a struttura privata accreditata, nell'ambito del servizio ospedaliero pubblico, e, quindi, sui finanziamenti da parte della Regione, aveva continuato ad accreditare -anche per non determinare l'interruzione del servizio pubblico sanitario esercitato dagli ospedali mauriziani- ingenti somme>>.

Nell'ambito di tale giudizio di responsabilità -per quanto in questa sede maggiormente rileva- è stata dalla corte di merito disattesa, <<così confermandosi il giudizio al riguardo espresso dal

tribunale>>, l'«eccezione dell'ente territoriale fondata sul difetto di giurisdizione del giudice ordinario, osservandosi che, essendo l'azione riconducibile nel paradigma dell'art. 2043 cod. civ., non venivano in considerazione né la materia dei pubblici servizi, né l'esistenza di rapporti convenzionali tra il creditore e il danneggiante, terzo debitore del debitore del presunto danneggiato, essendo in contestazione i meri comportamenti della Regione Piemonte>>.

Si è dalla corte di merito al riguardo <<precisato che i provvedimenti amministrativi riguardanti dapprima il declassamento dell'Ente (omissis) e poi la mancata attuazione del ripristino della preesistente situazione non rileverebbero sotto il profilo della loro legittimità amministrativa, "ma come situazioni di fatto qualificanti il comportamento della Regione">>.

Ravvisando porre <<il ricorso ... una serie di questioni in materia di giurisdizione, che, anche per la loro complessità e per la particolarità della vicenda, debbono essere sottoposte, ai sensi dell'art. 374 cod. proc. civ., al vaglio delle Sezioni Unite civili di questa Corte>>, la I Sezione ha rimesso gli atti al Primo Presidente per la relativa eventuale assegnazione a queste Sezioni Unite.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il 1° complesso motivo la ricorrente denuncia: 1) <<difetto di giurisdizione ex art. 33 del D.lgs. n. 80/1998 (ora art. 133, comma 1, lett. c) del D.lgs. n. 104/2010>> (pag. 31 ss. ric.); 2) <<difetto di giurisdizione ex art. 11, comma 5, della Legge n. 240/1990 e s.m.i. ed art. 133, comma 1, lett. a), numero 2, del D.lgs. n. 104/2010>> (pag. 44 ss. ric.); 3) <<difetto di giurisdizione ex art. 11, comma 5, della Legge n. 240/1990 e s.m.i. ed art. 133, comma 1, lett. a), numero 2, del D.lgs. n. 104/2010>> (pagg. 56 ss. ric.), in riferimento all'art. 360, 1° co. n. 1, c.p.c.

Si duole che la corte di merito abbia erroneamente escluso la sussistenza nella specie della giurisdizione del giudice amministrativo,

laddove la controversia verte <<in materia di pubblici servizi ex art. 33 del D. Lgs. n. 80/1998>>, come <<pacificamente ammesso ... (anche) dalla Banca>>, avendo <<essa stessa ... offerto una rappresentazione del proprio ruolo di concessionario del servizio di tesoreria dell'Ente (omissis) come di un ruolo fortemente compenetrato e, come tale, formalmente "parte" del servizio sanitario dal medesimo offerto>>, avendo <<individuato la funzione ... svolta nell'interesse dell'Ente (omissis) quale "gestore di pubblico servizio" sia quando ... ha ricollegato espressamente lo svolgimento del servizio di tesoreria svolto al "pubblico servizio sanitario esercitato dagli ospedali mauriziani" ... sia allorché ha ricostruito la propria posizione autoqualificandosi come titolare di concessione amministrativa preordinata allo -ed anzi "parte" dello- svolgimento di un pubblico servizio, il servizio sanitario appunto>>.

Lamenta non essersi dalla corte di merito considerato che la nozione di servizio pubblico va intesa in senso oggettivo, ricomprensente le attività svolte da qualsiasi soggetto qualora siano sottoposte a controllo, vigilanza o a mera autorizzazione da parte di un'amministrazione pubblica, sicché la <<circostanza che i fatti dedotti in causa riguardino l'attività e le prestazioni rese da un soggetto formalmente privato (la Banca, appunto) non è ... ex se idonea ad escluderne la riconducibilità all'esercizio di un pubblico servizio nell'accezione accolta dall'art. 33 del D.Lgs. n. 80/1998 (ora 133, comma 1 lett. c) del D.lgs. n. 104/2010), specie in considerazione della diretta riferibilità dell'attività resa ... all'esercizio di un pubblico servizio (i.e. il servizio sanitario)>>.

Si duole non essersi dalla corte di merito tenuto conto che <<la controversia è incentrata sul rapporto di diretta ed immediata riconducibilità delle prestazioni rese dalla Banca nell'ambito della Convenzione 24 dicembre 1999 all'esercizio dell'attività sanitaria da parte dell'Ente (omissis) >>.

Lamenta che, <<vertendo la controversia in materia di servizi pubblici ed essendo le situazioni soggettive in essa coinvolte inequivocabilmente contrassegnate, per citare la Consulta, dalla circostanza che la Pubblica Amministrazione agisce come autorità>>, è <<il giudice amministrativo>> ad essere invero <<competente a decidere della controversia in esame>> in <<sede di giurisdizione esclusiva>>.

Si duole non essersi dalla corte di merito tenuto conto che <<anche escludendo nella fattispecie la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ... la controversia in esame deve ritenersi rientrare ugualmente nella giurisdizione -generale di legittimità- del giudice amministrativo>>, in quanto <<nel caso di specie la pretesa azionata in giudizio dalla Banca>> trova <<nell'esercizio della pubblica funzione (ossia nell'attività provvedimentale della Regione inerente al regime dei contributi pubblici erogabili in ambito sanitario) il proprio fondamento>>, ovvero deriva <<in via diretta ed immediata dall'agire causalmente riferibile ad una funzione che per legge appartiene all'amministrazione agente (la Regione appunto)>>, atteso che <<la Banca agisce ... nei confronti della Regione per il risarcimento danni dalla stessa asseritamente subiti per effetto dell'esercizio delle funzioni istituzionali alla medesima demandate (nel caso di specie si tratta appunto dell'attività provvedimentale della Regione inerente al regime dei contributi pubblici erogabili in ambito sanitario)>>.

Lamenta che <<è la stessa Banca ad avere identificato nella Determinazione della Giunta Regionale 14 ottobre 1999 ... e nell'azione amministrativa che avrebbe infine condotto la Regione alla sottoscrizione del Protocollo di Intesa 9 dicembre 2003 ... gli atti amministrativi mediante i quali la Regione avrebbe, nella prospettazione dalla medesima offerta, colposamente causato alla banca attrice un danno ingiusto in conseguenza dell'illecita

determinazione di attribuire agli Ospedali (omissis) la natura di strutture accreditate>>, sicché <<è inequivocabile che nel caso di specie il diritto azionato dalla Banca si atteggi come diritto "compresso" dall'esercizio del potere amministrativo (i.e. il potere discrezionale della Regione di parametrare i finanziamenti erogati all'Ente (omissis) non già al costo delle prestazioni sanitarie rese, come era stato fatto fino all'ottobre del 1999, ma al valore delle stesse) e che, comunque, "trova rispondenza in un precedente esercizio del potere che sia riconoscibile come tale" (i.e. il potere provvedimentale della Regione appunto)>>.

Si duole non essersi dalla corte di merito considerato che <<a ben vedere, la Banca ha fatto valere nel presente giudizio la medesima posizione soggettiva che avrebbe potuto azionare la Fondazione e cioè non già ... una posizione di diritto soggettivo, ma piuttosto una posizione di interesse legittimo: la Banca agisce infatti, in luogo della Fondazione, per chiedere quella tutela risarcitoria connessa all'esercizio (asseritamente) illegittimo della funzione pubblica che avrebbe potuto azionare la Fondazione e per di più senza aver mai contestato la legittimità dell'azione amministrativa presupposta>>, in quanto <<la Banca pretende ... il risarcimento per la lesione asseritamente subita alla posizione di vantaggio correlata al regime dei finanziamenti pubblici erogati dalla Regione in ambito sanitario>>.

Lamenta che <<il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo deve essere rilevato anche ai sensi dell'art. 11, comma 5, della Legge n. 240/1990 e s.m.i. -oggi trasfuso nell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 del D.lgs. n. 104/2010- che espressamente prevede che siano "riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo" le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi tra

pubbliche amministrazioni>>, vertendo la <<domanda promossa dalla Banca ... sulla conclusione ed esecuzione di un accordo tra Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/1990, i.e. il Protocollo di Intesa 17 novembre 2003>>.

Con il 2° motivo denuncia violazione dell'art. 1227, 1° co., c.c., in riferimento all'art. 360, 1° co. n. 3, c.p.c.

Si duole che la corte di merito non abbia considerato che <<la Banca, nel momento in cui ha sottoscritto la Convenzione 24 Dicembre 1999, ha accettato non il rischio, ma la certezza (agevolmente ricavabile dalla Deliberazione 14 Ottobre 1999 e dal contesto normativo alla luce del quale essa è stata assunta) che la Regione avrebbe negato all'Ente (omissis) finanziamenti sulla base del criterio delle prestazioni>>.

Lamenta che, pur avendo la corte di merito, <<riformando sul punto la sentenza di primo grado>>, posto in rilievo <<la consapevolezza, da parte di (omissis), dei mutamenti della normativa in relazione alle modalità di finanziamento dell'Ente (omissis) (omissis)>>; e pur avendo <<specificato come (omissis) avrebbe potuto pretendere quantomeno delle garanzie ulteriori dalla sua controparte>>, ha invero <<applicato al caso di specie la previsione di cui al 1° comma dell'art. 1227 c.c.>> anziché <<il capoverso dell'art. 1227 c.c. che comporta il venir meno dell'obbligo risarcitorio>>, in quanto <<essendosi (omissis) trovata sin da subito nella condizione di tutelare adeguatamente il proprio credito tramite opportune garanzie ed avendo avuto la possibilità di intervenire a tal fine anche nel corso del rapporto ... l'uso dell'ordinaria diligenza da parte della Banca ben avrebbe potuto ovviare in radice al verificarsi del danno>>.

Con il 3° motivo denuncia <<omesso esame>> di fatto decisivo per il giudizio, in riferimento all'art. 360, 1° co. n. 5, c.p.c.

Si duole non essersi dalla corte di merito <<tenuto conto dell'avvenuta riduzione dell'entità del danno lamentato da (omissis) a seguito dell'avvenuto versamento da parte della Regione a favore dell'Ente (omissis) , in virtù del Protocollo d'Intesa 17 novembre 2003 ... dell'importo di euro 50.000.000>>.

Lamenta che la corte di merito ha <<del tutto omesso l'esame dello stesso Protocollo d'Intesa 17 novembre 2003>>, e <<posto che l'importo di 50 milioni di euro è stato versato dalla Regione, come espressamente indicato nell'accordo, proprio per far fronte alla "situazione di sofferenza economico-finanziaria" che avrebbe determinato il danno lamentato da (omissis)>>, deve <<essere esclusa qualsivoglia responsabilità della Regione per quella parte di danno lamentato pari al versamento effettuato a titolo di "contributo straordinario" in forza del Protocollo d'Intesa 17 novembre 2003>>.

Con unico motivo la ricorrente in via incidentale società (omissis) s.p.a. denuncia <<omesso esame>> di fatto decisivo per il giudizio, in riferimento all'art. 360, 1° co. n. 5, c.p.c.

Si duole non essersi dalla corte di merito tenuto conto che <<all'allora (omissis) s.p.a., poi (omissis) s.p.a., era giuridicamente preclusa la possibilità di recedere dal servizio di tesoreria o di risolvere il contratto poiché altrimenti, trattandosi di un servizio pubblico, sarebbe incorsa nel reato di interruzione di pubblico servizio ed a tacere comunque del fatto che, attesa la natura di soggetto pubblico dell'Ente (omissis), la Banca convenuta era tenuta ad adempiere le prestazioni dedotte nella convenzione del servizio di tesoreria sino alla (mai avvenuta) aggiudicazione del servizio ad altro tesoriere in conseguenza di una (mai bandita) procedura ad evidenza pubblica>>.

Lamenta che erroneamente è stata nell'impugnata sentenza ritenuto il suo concorso di colpa ex art. 1227, 1° co., c.c., giacché essa <<non aveva titolo per azionare procedure monitorie coattive

del proprio credito in quanto, trattandosi di anticipazioni di cassa erogate in forma di scoperto di conto corrente, i crediti della Banca avrebbero assunto i connotati della certezza, liquidità ed esigibilità solo all'esito dell'estinzione del contratto e non nella fase della sua esecuzione>>, né <<avrebbe potuto pretendere dall'Ente (omissis) (omissis) garanzie ulteriori e diverse da quelle previste nel servizio di tesoreria>>.

Con altro motivo la ricorrente incidentale società (omissis) s.p.a. in via condizionata ulteriormente si duole che la corte di merito abbia erroneamente <<quantificato nella misura del 50% la percentuale di responsabilità asseritamente ascritta alla Banca convenuta>>, e che <<avrebbero dovuto a tutto concedere quantificare il concorso di colpa con esclusivo riferimento agli interessi ed oneri accertati in euro 19.526.991 ed applicando a tale importo la percentuale ritenuta ascrivibile alla Banca>>, laddove ha viceversa <<inciso anche sulla somma capitale>> con la conseguenza di un <<un danno irreversibile in pregiudizio del proprio patrimonio>>.

Con il sopra riportato 1° motivo la ricorrente in via principale pone -come indicato nell'ordinanza di rimessione- <<una serie di questioni in materia di giurisdizione>> finalizzate all'affermazione della sussistenza nella specie della giurisdizione del giudice amministrativo.

Il motivo è infondato.

Come queste Sezioni Unite hanno già avuto più volte modo di affermare, la giurisdizione va determinata sulla base della domanda, e ai fini del relativo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non già la prospettazione compiuta dalle parti bensì il *petitum* sostanziale, il quale deve essere identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice quanto bensì in funzione della *causa petendi*, ossia

dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati (v. Cass., Sez. Un., 14/7/2017, n. 17547; Cass., Sez. Un., 25/2/2016, n. 3732; Cass., Sez. Un., 7/4/2015, n. 6916; Cass., Sez. Un., 5/7/2013, n. 16883; Cass., Sez. Un., 11/10/2011, n. 20902; Cass., Sez. Un., 25/6/2010 n. 15323).

Si è altresì precisato che, anche nelle ipotesi in cui risulta in particolari materie normativamente attribuita all'A.G.A. la giurisdizione, deve ritenersi che essa non si estenda ad "ogni controversia" in qualche modo concernente la materia devoluta alla relativa giurisdizione esclusiva, non essendo sufficiente il dato della mera attinenza ad essa della controversia, ma soltanto alle controversie che abbiano in concreto ad oggetto la valutazione di legittimità di provvedimenti amministrativi espressione di pubblici poteri (cfr., con riferimento a differente ipotesi, Cass., Sez. Un., 25/2/2011, n. 4614. Cfr. altresì Cass., Sez. Un., 25/2/2016, n. 3732).

Si è ulteriormente posto in rilievo che all'esito della sentenza Corte Cost. n. 204 del 2004 emerge la giustiziabilità avanti all'A.G.O. delle controversie in cui si denunzino comportamenti configurati come illeciti ex art. 2043 c.c., a fronte dei quali la posizione del privato è di diritto soggettivo, per non avere la P.A. osservato condotte doverose, restando escluso il riferimento ad atti e provvedimenti di cui la condotta dell'amministrazione sia esecuzione, quando essi non costituiscano cioè oggetto del giudizio, per essersi fatta valere in causa unicamente l'illiceità della condotta dell'ente pubblico suscettibile di incidere sulla incolumità e i diritti patrimoniali del terzo (cfr., con riferimento a differente fattispecie, Cass., Sez. Un., 18/10/2005, n. 20117, ove si è precisato che in tali casi il giudice ordinario può condannare l'amministrazione non solo al risarcimento ma anche ad un *facere* specifico, senza violazione del limite interno

delle sue attribuzioni), giacché la domanda non investe in tal caso scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione ma solo un'attività da espletarsi secondo le normali regole di diligenza e prudenza (cfr. Cass., Sez. Un., 28/11/2005, n. 25036) nel rispetto del principio del *neminem laedere* (cfr. Cass., Sez. Un., 14/7/2017, n. 17547; Cass., Sez. Un., 14/3/2011, n. 5926; Cass., Sez. Un., 20/10/2006, n. 22521).

Si è per altro verso sottolineato che la controversia avente ad oggetto la domanda di risarcimento danni proposta da colui che deduca la lesione dell'affidamento ingenerato dal comportamento della P.A. rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (cfr. Cass., Sez. Un., 22/6/2017, n. 15640), la tutela risarcitoria potendo essere invocata davanti al giudice amministrativo soltanto quando il danno sia conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità dell'atto impugnato (cfr. Cass., Sez. Un., 23/1/2018, n. 1654).

Orbene, dei suindicati principi la corte di merito ha nell'impugnata sentenza fatto invero piena e corretta applicazione.

La vicenda attiene alla collocazione dell'Ente (omissis) nel quadro del servizio ospedaliero.

La risalente collocazione del medesimo nell'ambito della sanità pubblica (ex artt. 41 L. n. 833 del 1978, - XIV, 3° co., disposizione transitoria Cost.) è stata mutata dalla Regione Piemonte con delibera 14/10/1999, che lo ha "declassato" a struttura privata accreditata, con conseguente mutamento dell'erogazione del finanziamento pubblico, effettuato non più con riferimento al parametro dei *costi* per l'esecuzione delle prestazioni bensì a quello (inferiore) del *valore* delle medesime.

Nell'impugnata sentenza la corte di merito ha dato atto, da un canto, che la società <<(omissis) s.p.a. ha individuato il danno in concreto subito per l'illecito *comportamento* della Regione>>, in quanto <<nell'ambito della convenzione di tesoreria conclusa il

24.12.1999, concessa per il periodo 2000/2002, utilizzata esclusivamente per l'esercizio dell'attività ospedaliera, come avveniva in epoca precedente (sulla base di altre convenzioni), era riconosciuta a favore dell'Ente (omissis) un'apertura di conto corrente che prevedeva l'impegno della banca a far fronte alle esigenze di cassa dell'Ordine anche in caso di mancata disponibilità di fondi, sino alla concorrenza delle anticipazioni concesse>>, e <<la mancata stipula da parte della Regione della convenzione quadro approvata il 30.12.1999 ha comportato l'impossibilità per l'Ente di effettuare rimesse sul conto, in modo da ripristinare le originarie disponibilità, con conseguente formazione di passività comportante un'esposizione debitoria dell'Ente incrementata nel corso degli anni>>.

Per altro verso, che l'<<impostazione difensiva della Regione Piemonte nel giudizio di primo grado comporta che non possano più essere messi in discussione i fatti, affermati da (omissis) s.p.a. e mai contestati, della destinazione dei fondi ricevuti nell'ambito dell'apertura di conto sul conto corrente indicato dall'attrice appellata per lo svolgimento, ad opera dell'Ente (omissis) , della sola attività sanitaria, della riferibilità del conto alla sola attività dell'Ente (omissis) nel periodo fino al 2004, e dell'effettiva imputabilità dell'entità dello scoperto di conto, che in sé è solo un dato contabile, all'attività sanitaria svolta nel periodo indicato>>.

La corte di merito ha altresì ravvisato la sussistenza della <<relazione causale tra la riduzione dei finanziamenti regionali ... e la sofferenza del conto corrente acceso presso CRT, ora (omissis) s.p.a., per lo svolgimento dell'attività sanitaria dell'Ente, sul quale ai prelievi resi possibili dall'apertura di credito non facevano seguito versamenti periodici adeguati al ripristino -totale o parziale- della provvista>>.

Nel confermare sul punto l'avviso del giudice di prime cure, la corte di merito ha qualificato <<la domanda proposta da (omissis)

s.p.a. nell'ambito del disposto dell'art. 2043 c.c., come richiesta di tutela aquiliana del credito vantato da essa nei confronti dell'(allora) Ente (omissis), la cui aspettativa di adempimento è stata, in ipotesi, lesa con formazione di uno scoperto ingente a causa del *comportamento ingiusto* della Regione Piemonte, che aveva determinato ... la mancata erogazione dei finanziamenti nella quantità che l'Ente (omissis) avrebbe avuto diritto di ricevere –e che avrebbe "girato", conseguentemente, al fine di equilibrare l'apertura di credito concessagli->>.

Ha escluso la possibilità di riconoscersi nella specie <<qualsiasi rilevanza>>, ai fini della spettanza della giurisdizione, al <<disposto dell'art. 33 d.lgs. n. 80 del 1998>>, sottolineando come <<il fatto che la banca svolgesse, avesse svolto in passato e abbia svolto in seguito servizio di tesoreria sia per l'Ente (omissis), per l'attività sanitaria sicuramente di rilievo pubblico da questi espletata, sia per la Regione Piemonte, per lo svolgimento dei fini istituzionali di essa, non ha alcun rilievo ai fini della giurisdizione, perché non si verte nell'ambito delle controversie aventi ad oggetto, direttamente o indirettamente, la materia dei pubblici servizi e le modalità dell'espletamento di essi, ma si discute della sussistenza o meno di una lesione di un diritto di credito della banca, causata in ipotesi dal *comportamento* della Regione>>. Come pure alla <<natura del credito in ipotesi leso>> e all'<<esistenza di rapporti convenzionali diversi tra il creditore che si assume leso e il danneggiante, terzo debitore del debitore del presunto danneggiato>>.

La corte di merito ha altresì respinto l'eccezione sollevata dall'allora appellante ed odierna ricorrente in base alla quale <<sarebbe stato richiesto al Giudice Ordinario di valutare su presunti danni derivanti a (omissis) s.p.a. da provvedimenti amministrativi asseritamente illegittimi, e che quindi sarebbe stato sottoposto allo stesso Giudice l'esame della validità di detti provvedimenti e, in

genere, dell'attività amministrativa svolta, attribuito invece esclusivamente al Giudice Amministrativo ed impossibile per il Giudice Ordinario anche in via solo incidentale e senza efficacia di giudicato sull'illegittimità dell'atto>>, osservando come non sia nella specie <<in discussione>> la <<legittimità dell'azione amministrativa svolta dalla Regione Piemonte ... e in particolare non sono oggetto di controversia i singoli provvedimenti emessi, ivi compresa la delibera regionale del 14.10.1999>> quanto bensì <<i comportamenti complessivamente tenuti dalla Regione Piemonte, comprensivi anche dell'esecuzione, o della mancata esecuzione, degli impegni formalmente assunti all'esito di iter amministrativi compiutamente e legittimamente praticati, nel cui ambito le specifiche delibere emesse hanno il ruolo di semplici presupposti di fatto, da constatare in sé per valutare l'attività realizzata o non realizzata dall'Ente territoriale per la loro concretizzazione>>.

Ha al riguardo sottolineato come <<rispetto alla lesione del diritto relativo di credito lamentata da (omissis) s.p.a. il complesso dell'attività amministrativa svolta dalla Regione Piemonte nei confronti dell'Ente (omissis) e dei rapporti tra la Regione e l'Ente ha una valenza di mero fatto, perché costituisce ciò che deve essere esaminato per riscontrare l'esistenza o meno degli elementi costitutivi dell'illecito civile prospettato>>, ponendo in rilievo come l'<<illegittimità della delibera regionale del 14.10.1999 ... di "declassamento" dell'Ente (omissis) >> non venga nella specie <<in considerazione di per sé, ma per il fatto che si tratta del primo "passaggio" che, modificando radicalmente -senza tenere conto della normativa, anche di rango costituzionale, vigente- il precedente sistema di finanziamento dell'Ente (omissis) da parte della Regione, coerente con il suo inserimento all'interno della sanità pubblica tanto da essere considerato nel piano sanitario regionale, aveva dato l'avvio ad una serie di comportamenti di significato non

univoco il cui esito era stato disastroso, non solo dal punto di vista economico, per l'Ente (omissis) >>.

Ha ulteriormente posto in rilievo come anche i passaggi successivi, che hanno caratterizzato l'intervento della Regione Piemonte nei confronti dell'Ente (omissis), non siano stati analizzati sotto il profilo della loro legittimità amministrativa, ma come *situazioni di fatto* qualificanti il *comportamento* della Regione (mancata esecuzione della delibera di Giunta del 30.12.1999, per carenza di sottoscrizione della convenzione quadro con l'Ente ospedaliero con essa approvata: cambio di impostazione seguente alla delibera del 13.6.2000, il cui contenuto richiama la delibera del 14.10.1999 ...; sottoscrizione del protocollo d'intesa del 17.11.2003 e sue conseguenze economiche per l'Ente).

E' pervenuta quindi alla conclusione che <<le questioni sottoposte al vaglio del Giudice da (omissis) s.p.a. non implicano alcun tipo di ingerenza nell'attività istituzionale della Regione Piemonte né la valutazione della sua legittimità sotto il profilo amministrativo, ma richiedono l'esame del *comportamento complessivo* tenuto, in *linea di fatto*, dall'Ente territoriale verso l'Ente (omissis) per verificare se questo possa essere qualificato illecito, ai sensi dell'art. 2043 c.c., nella prospettiva della tutela del diritto territoriale verso l'Ente (omissis) da (omissis) s.p.a., e quindi in un'ottica rilevante esclusivamente in ambito civile>>, correttamente affermando che <<nel contesto descritto si deve ritenere quindi sicuramente sussistente la giurisdizione del Giudice Ordinario>>.

A tale stregua, come risulta con efficace sintesi indicato nell'ordinanza di rimessione, l'originaria attrice ed odierna controricorrente (nonché ricorrente in via incidentale) società (omissis) s.p.a. ha avanti al giudice ordinario domandato il risarcimento del lamentato danno da violazione di proprie <<ragioni

di credito>> asseritamente cagionato dalla <<condotta illecita>> della Regione, realizzata <<attraverso un'attività amministrativa illegittima nei confronti dell'Ente (omissis) ... che, facendo affidamento sulla base di specifiche circostanze, sul ripristino, poi non attuato, della collocazione dello stesso ente, declassato a struttura privata accreditata, nell'ambito del servizio ospedaliero pubblico, e, quindi, sui finanziamenti da parte della Regione, aveva continuato ad accreditare -anche per non determinare l'interruzione del servizio pubblico sanitario esercitato dagli ospedali mauriziani- ingenti somme>>.

In altri termini, dalla lesione dell'affidamento ingenerato in favore della (omissis) prima e (omissis) poi in ordine alla ricollocazione (dopo il declassamento a struttura privata accreditata) dell'Ente (omissis) nell'ambito del servizio pubblico ospedaliero, con mancata erogazione di finanziamenti pubblici a quest'ultimo e conseguentemente mancata "girata" ad esse dei corrispondenti importi al fine di riequilibrare le anticipazioni di cassa erogate in forma di scoperto di conto corrente, giusta la concessa apertura di credito. *Lesione dell'affidamento* integrata da un <<comportamento ingiusto>>, in quanto <<indubbiamente ambiguo>> e contraddittorio (nel cui ambito le delibere hanno assunto il ruolo di un mero presupposto di fatto e pertanto prescindente dalle scelte discrezionali della P.A.), che si assume fonte di danno fatto valere dalla Banca originaria attrice ed odierna controricorrente, quale soggetto terzo rispetto al rapporto Regione Piemonte - Ente (omissis) (cfr. Cass., Sez. Un., 14/7/2017, n. 17547; Cass., Sez. Un., 14/3/2011, n. 5926; Cass., Sez. Un., 20/10/2006, n. 22521; Cass., Sez. Un., 28/11/2005, n. 25036; Cass., Sez. Un., 18/10/2005, n. 20117).

Correttamente la corte di merito ha pertanto al riguardo affermato che trattasi di danni prospettati come conseguenza di

comportamento materiale della P.A., il cui ristoro trova invero fondamento nella prospettata violazione del principio del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c., l'odierna ricorrente essendosi al riguardo invero limitata a riproporre le già più volte articolate e non accolte tesi difensive.

All'infondatezza del motivo consegue la declaratoria della giurisdizione nel caso del giudice ordinario.

La causa va rimessa alla I Sezione per la disamina degli altri motivi del ricorso principale nonché del ricorso incidentale.

P.Q.M.

La Corte rigetta il 1° motivo del ricorso principale e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Rimette la causa alla I Sezione per la disamina degli altri motivi del ricorso principale nonché del ricorso incidentale.

Roma, 22/5/2018

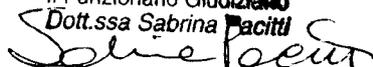
Il Consigliere estensore



Il Presidente



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi,13 MAG. 2019.....

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACITTI


Il Funzionario Giudiziario
dott.ssa Sabrina PACITTI
