



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**TERZA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Luigi A. SCARANO

Presidente

Emilio IANNELLO

Consigliere

Alberto CRIVELLI

Consigliere

Marilena GORGONI

Consigliere

Paolo SPAZIANI

Rel. Consigliere

Servizio di tesoreria in regime di concessione - Svolgimento oltre il termine di scadenza - Qualificazione del rapporto - Giurisdizione - Questione - Rimessione alle Sezioni Unite.

Ud. 30/06/2026 CC Cron.

R.G.N. 12274/2024

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA INTERLOCUTORIA**

sul ricorso iscritto al n. 12274/2024 R.G.,  
*proposto da*

**Banca** [REDACTED] in persona del Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante *pro tempore*, Avv. [REDACTED]; rappresentata e difesa dall'Avv. [REDACTED], in virtù di procura in calce al ricorso; con domiciliazione digitale *ex lege*;

**-ricorrente-**

*nei confronti di*

**Comune di Taranto**, in persona del Sindaco [REDACTED] e del Dirigente del Comune di Taranto (Gabinetto Sindaco - Advocatura), dott. [REDACTED], giusta art. 22 dello Statuto comunale;



rappresentato e difeso dall'Avv. [REDACTED], in virtù di procura in calce al controricorso; con domiciliazione digitale *ex lege*;

**-controricorrente-**

per la cassazione della sentenza n. 491/2023 della CORTE d'APPELLO di LECCE, pubblicata in data 1° dicembre 2023;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30 giugno 2026 dal Consigliere Paolo Spaziani.

**FATTI DI CAUSA**

**1.** Con citazione notificata il 21 luglio 2016, la Banca [REDACTED] (d'ora innanzi anche "[REDACTED]") convenne il Comune di Taranto davanti al Tribunale della stessa città, deducendo che:

- quale impresa aggiudicataria a seguito di gara per licitazione privata bandita il 23 settembre 1994 e conclusa con delibera del 6 dicembre successivo, le era stato affidato in concessione il servizio di tesoreria del Comune di Taranto;

- il contratto, stipulato il 29 dicembre 1994, prevedeva che il rapporto avrebbe avuto una durata di cinque anni, dal 1° gennaio 1995 al 31 dicembre 1999, prorogabile una sola volta, con un compenso annuo pari a 3 milioni di Lire;

- con deliberazione del Commissario Straordinario del Comune in data 13 gennaio 2000, era stata disposta la proroga consentita dal regolamento contrattuale, con fissazione della nuova scadenza al 31 dicembre 2004 e con mantenimento della previsione di un compenso annuo pari a 1.549,38 Euro;



- peraltro, pur dopo la scadenza del contratto, essa banca aveva continuato a gestire la tesoreria comunale sulla base di delibere di proroga emesse unilateralmente dall'ente: dapprima, nelle more della nuova gara bandita nell'ottobre 2004; successivamente, nelle more del contenzioso insorto tra il Comune e la Banca Nazionale del Lavoro, cui, dall'inizio 2006, era stata aggiudicata la gestione del servizio; infine, nel periodo successivo all'ulteriore gara bandita nel novembre 2009, che, stante il carattere eccessivamente oneroso delle condizioni economiche offerte dall'ente, era andata deserta;

- l'ultima delibera di proroga, emessa dalla Giunta comunale in data 16 giugno 2011, aveva previsto la protrazione del rapporto sino al 31 dicembre 2011;

- a far tempo da questa data, la tesoreria comunale era stata amministrata da essa banca pure in mancanza di atti formali unilaterali di proroga, sulla base di condizioni economiche insostenibili, con notevoli perdite, al solo fine di evitare l'interruzione di un servizio pubblico, al cui esercizio non avrebbe potuto sottrarsi;

- dalla fine del 2011, infatti – sebbene, con diverse comunicazioni, avesse rammentato al Comune la sussistenza del suo preciso obbligo di espletare la procedura di evidenza pubblica per la scelta del contraente cui affidare il servizio in concessione, nonché del dovere di conformare la propria azione amministrativa a principi di ragionevolezza, congruità e correttezza in ordine alla determinazione delle condizioni a base della gara –, l'ente era restato "intollerabilmente" inerte, sicché essa banca, dapprima, con diffide del 6 maggio 2015 e del 9 marzo 2016, aveva manifestato la volontà di non proseguire nella gestione del servizio; successivamente, con atto



del 16 marzo 2016, aveva formalmente diffidato l'ente a procedere con l'esperimento di una nuova gara.

Sulla base di queste deduzioni – ed assumendo, pertanto, che a far tempo dal 31 dicembre 2004 (data della scadenza dell'originario contratto), il rapporto si era svolto in via di mero fatto, senza che fossero variate le condizioni economiche originarie e con notevoli perdite da parte sua – la Banca [REDACTED] ha domandato che, dichiarata la nullità (ai sensi degli artt. 57, comma 7, d.lgs. n. 163/2006, 35, comma 13, d.l. n. 1/2012, 63 e 106 d.lgs. n. 50/2016) delle numerose delibere unilaterali di proroga emesse dall'ente sino al 2011, il Comune di Taranto fosse condannato, oltre che ad indire una nuova gara a condizioni appetibili (gara, poi, effettivamente bandita e conclusasi con nuova aggiudicazione alla [REDACTED] nel 2018), al risarcimento di tutti i danni cagionatili per effetto della predetta condotta illecita, quantificabili in Euro 12.439.715,81 (avuto riguardo ai costi operativi e di gestione sostenuti a fronte delle non remunerative condizioni economiche applicate dall'ente), o nella diversa somma stimata di giustizia, oltre rivalutazione, interessi ed eventuale maggior danno ex art.1224, secondo comma, cod. civ..

**2.** L'ente territoriale, costituitosi in giudizio, sollevò, in via pregiudiziale di rito, l'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti del giudice amministrativo, e, nel merito, resistette alla domanda, invocandone il rigetto.

**3.** Con sentenza n.2221/2021 il Tribunale di Taranto, in accoglimento dell'eccezione pregiudiziale, dichiarò il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, sul presupposto che, nella fattispecie, venisse in considerazione una controversia in materia di pubblici servizi relativa ad una concessione



di pubblico servizio, devoluta alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), del d.lgs. n.104 del 2010 (*Codice del processo amministrativo*).

**4.** La decisione del tribunale è stata integralmente confermata dalla Corte d'Appello di Lecce, che con sentenza 1° dicembre 2023 ha rigettato l'impugnazione della Banca [REDACTED] sul principale rilievo che, nel periodo successivo al 31 dicembre 2004, non ostante la scadenza del contratto stipulato tra l'ente e la banca, tuttavia il servizio di tesoreria non era stato da quest'ultima esercitato "in via di mero fatto", bensì sulla base di un rapporto concessorio «*esistente*», sebbene prorogato e rinnovato illegittimamente dall'ente territoriale, dapprima (fino al 2011) mediante espresse delibere di proroga illegittime (perché «*contrastanti con gli artt.6 L. 24.12.1993 n.537 come modificato dalla L. 18.04.2005 n.62, 7 D.Lg. 17.03.1995 n.157, 57 D.Lg. 12.04.2006 n.163 e 106 c. XI 18.04.2016*», che avrebbero previsto «*le proroghe e i rinnovi nei termini e in presenza di presupposti non ricorrenti nel caso in esame*»), di poi (successivamente al 2011) mediante «*rinnovi taciti*» parimenti illegittimi «*perché vietati dall'art. 57 c. VII D.Lg. 12.04.2006 n.163*» (pag.2 della sentenza impugnata).

Il rilievo che la pretesa azionata trovasse fondamento nel rapporto concessorio, il quale, sebbene viziato da violazione di legge, nondimeno doveva ritenersi ancora giuridicamente esistente (e la cui, pur illegittima, protrazione nel tempo era, tra l'altro, avvenuta con l'«accettazione» della banca concessionaria, «*che ben avrebbe potuto rifiutare la prosecuzione della gestione del servizio di tesoreria*»: pagg. 2-3- sentenza, *cit.*), induceva a concludere che la controversia – attinente «*al risarcimento dei danni asseritamente derivati dalla gestione del pubblico servizio di tesoreria e non al pagamento di*



*indennità o corrispettivi» (pag.3 sentenza, cit.) – fosse devoluta alla giurisdizione amministrativa esclusiva, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a., già correttamente applicato dal primo giudice; in tal senso, del resto, deponeva anche la circostanza che «nelle conclusioni della citazione di primo grado la [aveva] chiesto di accertare e dichiarare la nullità delle proroghe e dei differimenti della gestione del pubblico servizio di tesoreria, dichiarazione che non rientra[va] sicuramente nella giurisdizione ordinaria» (pag.3 sentenza, cit.).*

**5.** Avverso la sentenza della corte di merito la Banca [redacted] propone ora ricorso per cassazione, sulla base di due motivi, illustrati da memoria.

Resiste con controricorso il Comune di Taranto.

La trattazione del ricorso è stata fissata in adunanza camerale, ai sensi dell'art.380-bis.1 cod. proc. civ..

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

**1.1.** Con il primo motivo la ricorrente denuncia *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 133, comma 1, lett. c), d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, violazione e falsa applicazione del principio di autonomia contrattuale delle parti ex art. 1322 c.c., in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c.”.*

Si duole che la corte di merito abbia erroneamente applicato l'art. 133, comma 1 lett. c), d.lgs. n. 104 del 2010, sull'erroneo presupposto che la pretesa azionata dall'istituto di credito trovasse fondamento nel rapporto concessorio intercorso con il Comune di Taranto, reputato ancora “esistente” e, quindi, efficace, benché fondato su proroghe e taciti rinnovi illegittimi, perché disposti in violazione delle norme di legge che ne disciplinavano i termini e i presupposti.



Lamenta che, al contrario, *«i fatti oggetto di causa e la relativa domanda di risarcimento dei danni formulata da [REDACTED] afferiscono a un periodo temporale successivo alla scadenza del contratto di tesoreria e, pertanto, lo stesso non può avere alcun ragionevole collegamento con la controversia di cui è causa»* (pag.16 del ricorso).

Si duole non essersi considerato che se le proroghe successive al 31 dicembre 2004 erano *«illegittime e nulle»* ciò necessariamente implicava che il rapporto concessorio era *«venuto meno»*, avendo *«cessato di produrre i suoi effetti»*; e che, cessata l'efficacia del contratto e del rapporto concessorio, la pretesa risarcitoria avanzata avrebbe trovato fondamento in una *condotta illecita* tenuta dalla pubblica amministrazione priva di alcun collegamento con la pregressa disciplina contrattuale e con l'esercizio in concreto del potere amministrativo, a tale stregua invero venendo in considerazione la condotta materiale posta in essere dall'ente pubblico in posizione paritetica rispetto al privato, *«priva di una copertura provvedimento»* e da valutarsi *«in via di mero fatto»* quale condotta illecita generatrice di danno ingiusto ai sensi dell'art.2043 cod. civ. (pag.19 del ricorso).

Lamenta che, escluso ogni collegamento con atti di natura autoritativa, la pretesa azionata ricade nella giurisdizione ordinaria, invero sussistente quand'anche *«si volesse ravvisare una qualche impossibile riviviscenza del rapporto concessorio»*, trattandosi di *«una domanda di risarcimento dei danni»*, rientrando nell'espressa esclusione prevista dall'art.133, comma 1 lett. c), c.p.a., il quale, nel sottrarre alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulle controversie relative a concessioni di pubblici servizi le cause concernenti *«indennità, canoni ed altri corrispettivi»*, comprende in tale



esclusione, «ovviamente», anche le domande di risarcimento dei danni (pagg.19-20 ricorso, *cit.*).

**1.2.** Con il secondo motivo denuncia *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 132, co 4, c.p.c. in relazione all’art. 360, n. 4, c.p.c. - sulla presunta giurisdizione del giudice amministrativo assoluta illogicità e contraddittorietà della motivazione con conseguente nullità della sentenza di appello per motivazione apparente e per irriducibile contrasto tra affermazioni inconciliabili”*.

Si duole che la pronuncia di difetto di giurisdizione del giudice ordinario emessa dalla corte di merito -in quanto fondata sul rilievo della perdurante esistenza del rapporto concessorio, quantunque viziato dall’illegittimità dei provvedimenti di proroga, emessi in contrasto con le norme di legge che ne disciplinavano i termini e i presupposti- sia *«completamente sprovvista di motivazione»* (pag.26 del ricorso) o, comunque, *«dotata di una motivazione del tutto illogica, composta di affermazioni contrastanti, di significato diametralmente opposto, con l’effetto di una palese violazione dell’art. 132 c.p.c.»* (pag.27 ricorso, *cit.*).

**2.** La decisione della questione di giurisdizione posta al fondo dei motivi di ricorso va rimessa alle Sezioni Unite.

**2.1.** Invero, ai sensi dell’art. 374, primo comma, ultima parte, cod. proc. civ., le Sezioni semplici della Corte di cassazione possono conoscere della questione di giurisdizione oggetto del ricorso, non essendo necessaria la sua devoluzione alle Sezioni Unite, solo allorquando queste ultime si siano già espresse sulla medesima questione, ancorché non sullo specifico caso, affermando sul punto chiari e precisi principi informativi, suscettibili di rappresentare una



guida orientativa per le Sezioni semplici (v. Cass. 17/3/2025, n. 7152; Cass., Sez. Un., 19/1/2022, n. 1599).

**2.2.** Orbene, la questione relativa ai limiti della giurisdizione ordinaria in relazione alle controversie in materia di concessioni amministrative (devolute in generale alla giurisdizione amministrativa esclusiva) è stata affrontata *ex professo* dalle Sezioni Unite sia, in generale, con riguardo alla nozione di "*controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*" di cui all'esclusione prevista dall'art.133, comma 1 lett. c), d.lgs. n. 104/2010, sia con riguardo alla domanda di pagamento del corrispettivo per lo svolgimento del servizio di tesoreria in regime di concessione.

Sotto il primo profilo, le S.U. di questa Corte hanno affermato che le controversie concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi, escluse dalla giurisdizione amministrativa esclusiva e devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, sono solo quelle con un contenuto *meramente patrimoniale*, senza che assuma rilievo un potere d'intervento della pubblica amministrazione a tutela di interessi generali; quando, invece, la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'ente pubblico sull'intera economia del rapporto concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass., Sez. Un., 18/11/2008, n. 27333; Cass., Sez. Un., 12/10/2011, n. 20939; Cass., Sez. Un., 30/07/2020, n.16459; Cass., Sez. Un., 13/03/2024, n. 6747; Cass., Sez. Un., 1/09/2025, n.24345).

Sotto il secondo profilo, le Sezioni Unite hanno affermato che la domanda di pagamento del corrispettivo per lo svolgimento del servizio di tesoreria in regime di concessione proposta dalla banca concessionaria in confronto dell'ente comunale rientra nella



giurisdizione del giudice ordinario ove la controversia investa *esclusivamente* le modalità di determinazione del compenso (Cass., Sez. Un., 12/09/2019, n.22769; v. anche Cass., Sez. Un., 30/10/2020, n. 24111), mentre resta devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo qualora presupponga la qualificazione del rapporto dedotto in giudizio come avvenuto in via di fatto ovvero quale conseguenza di un provvedimento di c.d. *proroga tecnica*, atteso che in tal caso la domanda svolta dalla banca non presenta un contenuto meramente patrimoniale ma investe anche l'accertamento della legittimità ed efficacia degli atti di proroga adottati dal Comune (Cass., Sez. Un., 22/05/2025, n. 13762).

**2.3.** I principi generali enunciati dalle Sezioni Unite ai fini della delimitazione della nozione di "*controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*", ex art.133, comma 1, lett. c), d.lgs. n.104/2010, nonché quelli, più particolari, affermati con riguardo alla domanda di *adempimento* proposta dalla banca concessionaria nei confronti dell'ente locale concedente in relazione al corrispettivo del servizio di tesoreria reso dalla prima in favore del secondo, non possono essere peraltro automaticamente assunti quali principi informatori per la regolazione della questione di giurisdizione nella fattispecie in esame, nell'ambito della quale è stata proposta non già un'azione di *adempimento* per il pagamento del corrispettivo del servizio ma un'azione di *risarcimento del danno* asseritamente cagionato dalla *illecita condotta* dell'ente.

La peculiarità della fattispecie, diversa da quelle in relazione alle quali le Sezioni Unite di questa Corte hanno già avuto modo di pronunciare, ne impone la rimessione alle medesime ex art. 374 cod. proc. civ., con rinvio della causa a nuovo ruolo.



**P.Q.M.**

La Corte rimette la causa alle Sezioni Unite, rinviandola a nuovo ruolo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, il 30 giugno 2026.

Il Presidente

Luigi Alessandro Scarano

