

16602/16

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott.	Renato	Rordorf	Primo Presidente aggiunto
dott.	Giovanni	Amoroso	Presidente di sezione
dott.	Renato	Bernabai	Consigliere
dott.	Stefano	Bielli	relatore Consigliere
dott.	Ettore	Cirillo	Consigliere
dott.	Bruno	Bianchini	Consigliere
dott.	Antonio	Didone	Consigliere
dott.	Pietro	Curzio	Consigliere
dott.ssa	Camilla	Di Iasi	Consigliere

Regolamento
preventivo
di
giurisdizione

Oggetto

Revoca di sovvenzioni
pubbliche per inadempimenti
Controversia
Giurisdizione ordinaria

P.G.N. 8249/2015

Cron. 16602

Rep.

Camera di consiglio

21/06/2016

C.I.

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

s.r.l. GUANÀ MARINA, con sede a Cammarata (AG), via Venezia senza numero civico, in persona del legale rappresentante, l'amministratore unico Marina Guanà, elettivamente domiciliata in Roma, via Antonio Stoppani n. 1, presso lo studio dell'avvocato Massimiliano Mangano, che la rappresenta e difende giusta procura speciale a margine del ricorso

- ricorrente -

352/16

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato, che la rappresenta e difende *ope legis*

- **intimato** -

e

s.p.a. Riscossione Sicilia, quale agente della riscossione per la provincia di Agrigento, in persona del legale rappresentante, elettivamente domiciliata, nel procedimento *a quo*, in Palermo, via Siracusa n. 38, presso lo studio dell'avvocato Marina Vajana che la rappresenta e difende in quella sede

- **intimata** -

per regolamento preventivo di giurisdizione con riguardo al processo civile pendente davanti al Tribunale ordinario civile di Palermo (NRG 8321/2013) ed alla decisione in sede di reclamo cautelare emessa nel corso di detto processo, depositata dal medesimo Tribunale il 5 agosto 2013;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 21 giugno 2016 dal consigliere dottor Stefano Bielli;

lette le conclusioni scritte del sostituto Procuratore generale dottor Giovanni Giacalone, che ha chiesto il rigetto del ricorso e la dichiarazione della giurisdizione del giudice amministrativo con ogni conseguenza di legge.

Fatti del processo

1.- Con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione notificato il 17-20 marzo 2015 al Ministero dello sviluppo economico (ed il 17 - 19 marzo 2015 all'agente della riscossione per la provincia di Agrigento s.p.a. Riscossione Sicilia), la s.r.l. Guanà Marina chiede a queste sezioni unite di dichiarare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere della causa da essa instaurata con atto di citazione notificato il 22 maggio 2013 sia al predetto Ministero, sia all'agente della riscossione, depositato il 1° giugno 2013, e pendente davanti al Tribunale ordinario civile di Palermo, iscritta al NRG 8321 del 2013, avente ad oggetto l'accertamento del diritto della parte attrice al mantenimento delle agevolazioni consistenti nel contributo di € 400.987,46 concesse ed erogate in via provvisoria con d.m. n. 107691 del 10 dicembre 2001 da detto Ministero, ai sensi «della legge n. 488 del 1992» [*recte*: del decreto-legge n. 415 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488 del 1992] e del d.m. n. 527/2013, successivamente revocate con d.m. prot. n. VII/RT/9 - 161440 del 23 dicembre 2011 [*hinc*: «d.m. n. 161440/2011»].

La ricorrente espone, in punto di fatto, che: a) a séguito della indicata concessione in via provvisoria dei contributi a titolo di agevolazione per l'insediamento di attività produttive, aveva incassato dall'IRFIS una prima quota di € 200.493,46, con valuta in data 4 febbraio 2004, ed una seconda quota di € 131.528, con valuta in data 7 aprile 2005 (dopo aver presentato il 29 novembre 2004 la documentazione di spesa e dopo aver dichiarato il 31 gennaio 2005 la data di ultimazione del programma); b) mediante nota prot. n. 0006315 del 20 febbraio 2012, ricevuta il 22 successivo, il Ministero le aveva trasmesso il d.m. n. 161440/2011 con cui era stata disposta la revoca dei contributi ed il loro recupero in conseguenza delle risultanze, evidenzianti ipotesi di reato, del processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di finanza il 20 novembre 2009 [*hinc*: «pvc»]; c) la revoca era motivata in base al riscontro di irregolarità commesse in epoca successiva alla concessione in via provvisoria dei contributi (fatture per operazioni inesistenti; omessa contabilizzazione di fatture; falso apporto di mezzi propri; spese dichiarate ma non sostenute) ed in base alla considerazione che il rilievo di tali irregolarità integrava una notizia di reato sufficiente «a far venir meno il rapporto di fiducia con l'Amministrazione», come si leggeva nel provvedimento, indipendentemente dall'esito del procedimento penale n. 1221/06 nel frattempo avviato in relazione alle medesime irregolarità; d) l'agente della riscossione, per effetto della revoca e per conto del Ministero, aveva proceduto all'iscrizione a ruolo ordinario ed all'emissione della cartella di pagamento n. 291 2013 0006468407 (notificata il 2 maggio 2013) per il recupero dei contributi; e) con il sopra ricordato atto di citazione davanti al tribunale di Palermo aveva proposto opposizione avverso la revoca delle agevolazioni, l'iscrizione a ruolo e la cartella di pagamento; f) con ordinanza del 1° agosto 2013, il giudice dell'opposizione aveva rigettato l'istanza di sospensione in

via cautelare dell'efficacia dell'iscrizione a ruolo e della cartella di pagamento, affermando che il provvedimento di revoca si sarebbe dovuto impugnare davanti al giudice amministrativo; g) con ordinanza depositata il 17 settembre 2013, il Tribunale, in composizione collegiale, aveva rigettato il reclamo proposto avverso l'indicata ordinanza cautelare confermando il difetto di giurisdizione dell'adito giudice ordinario; h) il processo era poi proseguito con la fissazione dell'udienza dell'8 aprile 2015 per la precisazione delle conclusioni, ma la causa era stata assegnata alla sezione quinta del tribunale, senza che fosse individuato il magistrato relatore; i) data l'incertezza in materia, aveva quindi impugnato la revoca di cui al d.m. n. 161440/2011 davanti al «TAR di Palermo», chiedendo la rimessione in termini e la sospensione cautelare del provvedimento.

Su queste premesse, la ricorrente propone regolamento preventivo di giurisdizione, deducendo, in punto di diritto, che: a) la concessione provvisoria delle agevolazioni per l'insediamento produttivo ha fatto sorgere, in suo favore, un diritto soggettivo di credito al finanziamento; b) la revoca è stata disposta per asseriti inadempimenti ad obblighi nascenti dal rapporto di sovvenzione e commessi dalla beneficiaria in epoca successiva alla concessione provvisoria (consistenti, secondo il Ministero, nel mancato apporto di capitale; nella mancata ultimazione dell'investimento; nella presentazione di documentazione fiscale non veritiera in ordine alle spese sostenute; in dichiarazioni mendaci circa i lavori eseguiti e le spese sostenute) e non per un intervento della pubblica amministrazione in via di autotutela o per sopravvenuti motivi di interessi pubblico; c) la domanda proposta davanti al Tribunale si basa, perciò, su una situazione non di interesse legittimo (comportante la giurisdizione del giudice amministrativo), ma di diritto soggettivo (comportante la giurisdizione del giudice ordinario civile); d) l'ordinanza resa dal tribunale in sede di reclamo è, dunque, errata, a nulla rilevando la menzione, nel d.m. di revoca, del venir meno del «rapporto di fiducia con l'Amministrazione» (vengono richiamate, a sostegno della tesi della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, le pronunce, rese da queste sezioni unite in fattispecie ritenute analoghe, n. 3766 del 2009; n. 15877 del 2011; n. 1776 del 2013; nonché dal Consiglio di Stato n. 6 del 2014 in adunanza plenaria; n. 6144 del 2014, sezione VI). Conclude – dichiarando un valore di € 492.261,12, esborsi di € 27,00 per diritti forfetari e di € 2,58 per diritti fissi di notifica – per la declaratoria della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, con le conseguenze di legge e la vittoria delle spese di lite.

2.– Le parti intimare non hanno svolto alcuna attività difensiva.

3.– Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., sulla base delle conclusioni scritte del pubblico ministero, il quale, nel richiedere, la declaratoria della giurisdizione del giudice amministrativo, ha osservato che: a) il decreto di revoca richiama «l'art. 75 del d.p.r. n. 445/2000, che prescrive la decadenza dei benefici concessi

gla

conseguenti a provvedimenti emanati sulla base di dichiarazioni non veritiere» ed è espressamente motivato con le irregolarità commesse dalla s.r.l., riscontrate nel pvc del 20 novembre 2009 («fatture per operazioni inesistenti, fittizio apporto di mezzi propri nelle forme e nei modi previsti dalla normativa di riferimento», dichiarazioni non veritiere sulle spese, come dettagliatamente elencato nell'atto), aventi «rilevanza sotto il profilo amministrativo, oltre che fiscale, tali da configurare le condizioni di revoca delle agevolazioni», indipendentemente dall'azione penale nel frattempo avviata, essendo «sufficiente la notizia di reato a far venir meno il rapporto di fiducia con l'Amministrazione e quindi a giustificare la conseguente revoca delle agevolazioni», data la permanenza di «un interesse concreto ed attuale da parte della P.A. al recupero delle somme indebitamente percepite»; b) pertanto la revoca non consegue all'inadempimento di obblighi imposti direttamente dalla legge o dalla normativa di settore (d.m. n. 527 del 1995) o dal provvedimento concessorio e verificatisi nella fase esecutiva del rapporto, ma ad una valutazione discrezionale - comparativa connessa a «fatti imputabili al richiedente» (come previsto dal d.m. concessorio n. 107691 del 2001), posti in essere anteriormente all'erogazione dei contributi e finalizzati agli obblighi stabiliti per detta erogazione; c) in particolare, la revoca coinvolge, nella specie, sia esigenze di intervento in autotutela per il ripristino di condizioni di legalità della misura concessiva, sia una diversa valutazione di opportunità del contribuente, in base a sopravvenuti motivi di pubblico interesse, nell'ambito di un potere discrezionale ed autoritativo della pubblica amministrazione nella valutazione, ai fini della definitiva conferma delle agevolazioni, delle irregolarità commesse dalla beneficiaria, assunte quali indici della soggettiva inaffidabilità di questa e dell'interesse al recupero immediato delle somme in vista dell'eventuale decadenza normativamente prevista; d) la situazione del beneficiario è, dunque, di interesse legittimo, anche con riferimento alla cartella di pagamento, essendo stati evocati vizi involgenti il momento autoritativo della pubblica amministrazione; e) i precedenti giurisdizionali richiamati dalla ricorrente non sono pertinenti, perché relativi a fattispecie in cui la pubblica amministrazione non era chiamata ad esercitare alcuna discrezionalità; f) la fattispecie di causa è, invece, analoga a quella esaminata dalle sezioni unite nella sentenza n. 25398 del 2010, la quale ha attribuito al giudice amministrativo la cognizione della controversia sulla revoca di un finanziamento già erogato, per una prima quota, ai sensi del decreto-legge n. 415 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488 del 1992 e poi revocato (anch'esso) per «violazione di norme specifiche settoriali», in forza di una clausola posta dal d.m. n. 527 del 1995 (integrato poi dai dd.mm. 9 marzo 2000 n. 133; 1° febbraio 2006; 3 dicembre 2008).

4.- La ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 378 cod. proc. civ.

Ragioni della decisione

1.- Il regolamento proposto è ammissibile perché il provvedimento reso sull'istanza cautelare (anche in sede di reclamo) in tema di giurisdizione non costituisce sentenza e non perde il carattere di provvisorietà suo proprio, così da non essere ostativo alla proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione (*ex plurimis*, Cass., sezioni unite, n. 19890 e n. 584 del 2014; n. 3167 del 2011). Allo stato non risulta emessa, nel giudizio *a quo* (non sospeso) alcuna altra pronuncia sulla giurisdizione.

2.- Nel merito, il regolamento va deciso nel senso che la giurisdizione spetta, nella specie, all'autorità giudiziaria ordinaria, in applicazione del principio (da lungo tempo consolidato nella giurisprudenza di queste sezioni unite: *ex plurimis*, n. 11371 e n. 3057 del 2016; n. 25211 e n. 15147 del 2015; n. 22747, n. 198905 e n. 15941 del 2014; n. 17776 del 2013; n. 15877 del 2011; n. 3766 del 2010; n. 14169 del 2004) secondo cui: a) sussiste la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in ordine alle controversie originate dalla revoca di un contributo statale, 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; b) 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 e 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: autorità giudiziaria ordinaria in caso di lesione di un diritto soggettivo (ipotesi *sub a*); autorità giudiziaria amministrativa in caso di lesione di un interesse legittimo (ipotesi *sub b*).

2.1.- Nel caso in esame, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, perché ricorre l'ipotesi di revoca disposta per comportamenti contrari agli obblighi nascenti dalla concessione, ancorché provvisoria, del contributo.

In proposito va ricordato che la situazione giuridica che origina dal decreto di concessione “provvisoria” del contributo pubblico in discorso (emesso ai sensi del decreto-legge n. 415 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488 del 1992, e del d.m. 20 ottobre 1995, n. 527) è di diritto soggettivo ed ha ad oggetto la prestazione patrimoniale come definita e liquidata già dalla prima rata, all’esito della graduatoria fra le imprese richiedenti: la concessione “provvisoria” è sufficiente a far sorgere un diritto di credito dell’impresa al contributo, credito che deve essere soddisfatto dall’amministrazione erogante, senza margini di discrezionalità (tra le altre, Cass., sezioni unite, n. 15618 del 2006; Cassazione, sezione semplice, n. 7584 e n. 7870 del 2015). In tale quadro, l’eventualità che l’Amministrazione pubblica possa revocare in tutto od in parte il contributo, in caso di gravi inadempimenti della impresa beneficiaria nella esecuzione dei lavori finanziati, non trasforma la situazione giuridica sottostante in interesse legittimo: ove la revoca sia motivata su asseriti inadempimenti del precettore del contributo, per la dedotta violazione di obblighi nascenti dall’atto concessorio del finanziamento, la situazione soggettiva fatta valere dal beneficiario rimane di diritto soggettivo e la pubblica amministrazione non ha alcun margine di discrezionalità (in senso stretto) nell’apprezzamento di detti inadempimenti.

2.2.– Nella specie, sussiste un indubbio nesso tra gli obblighi nascenti dall’erogazione del contributo e le irregolarità e inadempimenti posti a base della impugnata revoca del contributo: sono detti inadempimenti a costituire la causa della disposta revoca.

La pubblica amministrazione infatti, come è pacifico in causa, ha contestato al beneficiario del contributo, nell’atto di revoca: a) il mancato apporto di capitale (quale “falso apporto di mezzi propri”); b) la mancata ultimazione dell’investimento; c) la presentazione di documentazione fiscale non veritiera in ordine alle spese (fatture per operazioni inesistenti; omessa contabilizzazione di fatture); d) dichiarazioni mendaci circa i lavori eseguiti e le spese sostenute (dichiarate, ma non sostenute). La circostanza che tali comportamenti sono successivi all’erogazione della concessione “provvisoria”, la loro natura di violazione di tipici obblighi imposti al beneficiario per garantire il raggiungimento delle finalità proprie del contributo, nonché il complessivo contesto in cui sono formulati gli addebiti (in stretto rapporto con il finanziamento) integrano un complesso di elementi tale da rendere evidente (in difetto di specifici dati contrari) che la revoca si basa sulla difformità tra gli obblighi originati dall’erogazione e dalle finalità del finanziamento, da un lato, e la condotta in concreto seguita dal beneficiario tenuto ad adempiere detti obblighi, dall’altro. L’ulteriore rilievo contenuto nello stesso atto di revoca, secondo cui dette irregolarità comportavano anche una *notitia criminis* sufficiente «a far venir meno il rapporto di fiducia con l’Amministrazione», indipendentemente dall’esito del procedimento penale nel frattempo instaurato per i medesimi fatti, non è sufficiente a trasformare l’addebito di inadempimento di obblighi (con modalità

gn

eventualmente delittuose) in una discrezionale valutazione di sopravvenuto pubblico interesse alla revoca. In conclusione, la situazione posta a base della controversia è un diritto soggettivo, con cognizione devoluta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

2.3.- Dalle osservazioni che precedono discende l'inaccogliabilità delle conclusioni del pubblico ministero (il quale chiede affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo), le quali muovono dall'irrilevante presupposto che i fatti addebitati al beneficiario del contributo sono stati posti in essere anteriormente all'«erogazione» dei contributi, ancorché successivamente all'«atto di concessione» del contributo.

La circostanza, invero, è pacifica in punto di fatto, ma è irrilevante in punto di diritto (per le ragioni di cui *infra*). Al riguardo, va osservato che è pacifico in giudizio che quanto addebitato alla parte riguarda proprio l'inadempimento di obblighi derivanti dalla concessione provvisoria per comportamenti a questa successivi. In particolare, la concessione risale al d.m. 10 dicembre 2001, mentre le fatture indicate come irregolari o fittizie recano tutte date successive; anche i comportamenti sono successivi, in base a quanto indicato nel processo verbale di constatazione. Inoltre, lo stesso P.M. riconosce espressamente che gli addebiti «si riferiscono a condotte attuate e finalizzate all'adempimento degli obblighi assunti e da adempiere in vista delle erogazioni» e si risolvono in «numerose irregolarità suscettibili d'integrare [...] gravi inadempienze alle obbligazioni di esecuzione completa e tempestiva, di completezza documentale, di genuinità dichiarativa assunte dal percettore sin dall'atto di concessione». L'argomentazione e le conclusioni del P.M. si basano perciò solo sull'erroneo assunto, in punto di diritto, che la concessione "provvisoria" non è sufficiente a far sorgere un diritto di credito in capo al concessionario del beneficio: solo in base a tale erronea tesi (affermata implicitamente nelle conclusioni scritte, nelle quali si legge che la revoca sarebbe stata adottata in sede di valutazione discrezionale della definitiva conferma delle agevolazioni) si potrebbe sostenere l'anteriorità dei comportamenti al finanziamento, inteso, questo, come finanziamento "definitivo".

In realtà, come sopra osservato al punto 2.1., ai fini della nascita del diritto soggettivo al finanziamento, è sufficiente la concessione "provvisoria", indipendentemente dalla data dell'effettiva successiva «erogazione» provvisoria. Di qui l'irrilevanza della circostanza (a torto ritenuta decisiva dal P.M.) che gli addebiti riguardano comportamenti anteriori alla provvisoria materiale erogazione delle quote del contributo, ancorché successivi alla concessione provvisoria e posti in essere in violazione degli obblighi da questa derivanti concessione. Contrariamente a quanto affermato nelle conclusioni scritte, tale anteriorità non comporta che la revoca basata su detti inadempimenti involga una situazione di interesse legittimo: la pubblica amministrazione, con la revoca in esame, non ha esercitato alcun potere discrezionale ed autoritativo né ha in concreto

Sh

addotto alcuna valutazione discrezionale / comparativa circa la sopravvenienza di un pubblico interesse. Il richiamo del P.M. alla sentenza di queste sezioni unite n. 25398 del 2010 (a sostegno delle sue conclusioni) non è pertinente, perché in quel caso (come sottolineato dalla difesa della ricorrente) veniva in rilievo un comportamento posto in essere anteriormente alla concessione "provvisoria" del finanziamento e, dunque, una posizione di interesse legittimo.

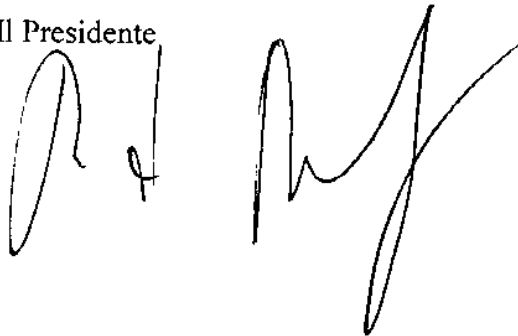
3.- In conclusione, in accoglimento del ricorso, va dichiarata la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Le parti vanno rimesse davanti al Tribunale ordinario civile di Palermo, il quale provvederà anche sulle spese del presente regolamento.

P.Q.M.

La Corte, pronunciando a sezioni unite, dichiara la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; rimette le parti davanti al giudice *a quo* Tribunale ordinario civile di Palermo, che provvederà anche sulle spese del presente regolamento.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle sezioni unite civili, il 21 giugno 2016.

Il Presidente



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI



DEPOSITATO IN CANCELLERIA
ogg. 05 AGO 2016
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

