

L'Adunanza plenaria ha affermato che, in presenza di interdittive antimafia "sopravvenute", la fattispecie derogatoria, secondo cui l'imprenditore può trattenere le somme percepite per gli interventi già realizzati, si applichi ai soli rapporti contrattuali con la PA e non anche a quelli che prevedono la concessione di finanziamenti pubblici.

Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 26 ottobre 2020, n. 23 – Pres. Patroni Griffi, Est. Forlenza

Contributi e finanziamenti – Misure di prevenzione – Informazione antimafia – Revoca delle autorizzazioni e delle concessioni – Pagamento del valore delle opere eseguite e rimborso delle spese sostenute – Pubbliche sovvenzioni – Esclusione.

L'Adunanza Plenaria ritiene che la salvezza del "pagamento delle opere già eseguite e il rimborso del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite", di cui agli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione), vada riferita solo al recesso dai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, con esclusione, dunque, delle ipotesi riconnesse alla concessione di finanziamenti pubblici o simili. (1)

(1) I. – Con la decisione in rassegna l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi su un provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico adottato in seguito alla sopravvenuta comunicazione di una interdittiva antimafia, ha affermato che lo *ius retentionis* – in base al quale l'imprenditore destinatario della suddetta informativa può trattenere le somme già corrisposte per gli interventi ormai eseguiti (e nei limiti dell'utilità conseguita dalla PA) – possa trovare applicazione per il solo settore dei contratti pubblici e non anche per quello delle agevolazioni finanziarie. E tanto per ragioni legate sia al "*sistema di estremo rigore*" a suo tempo introdotto dal legislatore statale (il quale tollera unicamente eccezioni "*di strettissima interpretazione*"), sia al carattere sostanzialmente provvisorio delle elargizioni medesime.

II. – La vicenda oggetto di causa può essere sintetizzata come segue:

- a) una azienda agricola otteneva, nel 2012, un finanziamento pubblico pari ad oltre 250 mila euro. Nel 2017 A.G.E.A. (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) apprendeva che nel 2016 il prefetto territorialmente competente aveva spiccato interdittiva antimafia nei confronti della medesima azienda: di qui la revoca del finanziamento già erogato. Tale provvedimento di revoca veniva contestato dinanzi al T.a.r. per la Basilicata il quale, con sentenza n. 707 del 23 ottobre 2018, accoglieva il ricorso sulla base del fatto che il programma per cui era stato elargito il beneficio era già stato realizzato e che dunque vi sarebbe stata una qualche

“utilità pubblicistica”, tale da far scattare la disposizione derogatrice di cui all’art. 92 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (secondo cui, in estrema sintesi, in caso di interdittiva sopravvenuta è comunque fatto salvo il pagamento delle “opere” già eseguite);

b) pronunciandosi in sede di appello promosso da AGEA, la terza sezione del Consiglio di Stato, richiamate le norme rilevanti per la fattispecie da decidere, con sentenza non definitiva 23 dicembre 2019, n. 8672 (oggetto della News US n. 6 del 10 gennaio 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza):

b1) delineava innanzitutto il *thema decidendum* se, in caso di programma finanziato interamente eseguito (e soprattutto non contestato), la presenza di una c.d. “informativa interdittiva sopravvenuta” comporti o meno, anche per le pubbliche sovvenzioni, la possibilità di trattenere (*ius retentionis*), da parte della impresa sovvenzionata, le somme già erogate ed in relazione alle quali si sia comunque registrata una qualche pubblica utilità. Le norme di riferimento sono quelle di cui agli articoli 92, comma 3, e 94, comma 2, del decreto legislativo n. 159 del 2001 le quali prevedono, in modo sostanzialmente simile, che i soggetti di cui all’art. 83 del medesimo codice, nel caso di informazione antimafia interdittiva, “*revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l’esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite*”;

b2) svolgeva il seguente percorso argomentativo, dando atto del contrasto attualmente esistente in giurisprudenza:

– secondo un primo orientamento – c.d. estensivo – lo *ius retentionis* da parte dell’operatore oggetto di informativa antimafia troverebbe applicazione non solo per i contratti pubblici ma anche per i finanziamenti pubblici. Ciò in quanto, se il programma è stato compiutamente realizzato secondo gli obiettivi che il finanziamento stesso si poneva, anche se in via indiretta l’interesse generale sotteso alla erogazione medesima sarebbe in qualche misura comunque soddisfatto;

– secondo invece un contrapposto orientamento – c.d. restrittivo – si tratterebbe per l’appunto di un interesse pubblico soltanto indiretto, laddove il termine “utilità” andrebbe riferito a quei soli interventi che accrescono il patrimonio dell’amministrazione, così rappresentando “*un valore economicamente valutabile*”. Una simile caratteristica, se da un lato è ben rinvenibile nei rapporti contrattuali, laddove il nesso di corrispettività tra reciproche prestazioni risulta alquanto scontato,

dall'altro lato risulta molto meno evidente per i rapporti concessori di finanziamenti pubblici, laddove la reciprocità degli impegni si rivelerebbe *"certamente più attenuata"* (a fronte di una pubblica elargizione vi sarebbe infatti la realizzazione di un programma privatistico che sortirebbe un certo beneficio non per uno *"specifico ente o apparato della P.A."* ma a favore della *"indistinta collettività pubblica"*);

b3) la Sezione, in particolare, non nascondeva di preferire questo secondo indirizzo ermeneutico; ciò, sulla base delle ulteriori, seguenti considerazioni:

- nell'ipotesi del contributo pubblico si rivela *"assai evanescente o difficilmente percepibile il riflesso di "utilità su scala collettiva" che lo stesso è in grado di generare"*;
- i suddetti contributi sono concessi soltanto in via provvisoria. Pertanto alcun affidamento si genera in capo al privato e, correlativamente, alcun potere di autotutela viene esercitato dalla PA, la quale si limita ad applicare una condizione risolutiva legata al sopravvenuto venir meno di taluni requisiti soggettivi;
- l'interdizione comporta, come da giurisprudenza dominante, *"uno stato di parziale incapacità giuridica"* ossia un *"generale effetto inabilitante ... nei rapporti con la pubblica amministrazione"*. Ogni eccezione a tale regola generale deve dunque essere suscettiva di stretta interpretazione;

III. – L'Adunanza plenaria, con la decisione in rassegna, ha condiviso l'orientamento espresso dalla sezione rimettente. Dunque lo *ius ritentionis* si applica solo ai contratti e non anche ai finanziamenti. Questo il ragionamento svolto:

- c) occorre innanzitutto specificare che l'*an* delle richiamate disposizioni derogatorie (artt. 92 e 94 del decreto legislativo n. 159 del 1992, le quali ammettono, giova ripetere, lo *ius ritentionis* da parte dell'impresa risultata poi destinataria di una interdittiva antimafia) è la *"salvezza del pagamento"* per gli interventi già eseguiti, laddove il *"limite delle utilità conseguite"* costituisce la misura, ossia il *quantum*, del suddetto pagamento da fare salvo;
- d) in linea generale, la *"cd. "interdittiva antimafia" determina una particolare forma di incapacità giuridica in ambito pubblico"*. Siffatta incapacità è *"parziale"* e *"tendenzialmente temporanea"*;
- e) il sistema introdotto dal legislatore è comunque ispirato ad *"estremo rigore"*. La *ratio* di una simile scelta è ovviamente legata alla esigenza *"di non pregiudicare l'interesse pubblico e valori costituzionalmente tutelati e riconosciuti procedendo o*

continuando ad attribuire o consentendo di ritenere benefici economici ad un soggetto che si è accertato essere suscettibile di infiltrazioni mafiose”;

- f) dinanzi ad un simile “sistema di estremo rigore” ogni eccezione deve dunque essere suscettiva di stretta (anzi “*strettissima*”, rileva lo stesso Consiglio di Stato), interpretazione, così al riguardo sostanzialmente condividendo il ragionamento svolto dalla sezione rimettente;
- g) in tale prospettiva, le citate disposizioni di cui agli artt. 92 e 94 del codice antimafia non depongono per una applicazione della deroga in esse previste anche al settore delle pubbliche sovvenzioni. E tanto per le seguenti ragioni:
 - g1) di natura letterale, vuoi per il valore disgiuntivo dell’espressione “o recedono dai contratti” (ai quali soltanto si legherebbe la previsione dello *ius retentionis*) vuoi per il chiaro riferimento alle “opere già eseguite” (il che farebbe escludere i meri “interventi” finanziati con risorse pubbliche);
 - g2) di natura logica, dal momento che “*nel caso del finanziamento ... non può parlarsi di una “utilità” per l’amministrazione, soggettivamente intesa, ma più esattamente di un interesse pubblico che trascende la mera (sia pur completa e corretta) realizzazione del programma*”. E ciò soprattutto laddove si consideri che “*il programma realizzato (e che molto spesso consiste in opere che restano in proprietà del privato) costituisce un mezzo e non un fine*” per il perseguimento di un simile interesse pubblico. Non senza trascurare, infine, che i positivi impatti sul medesimo interesse pubblico generalmente si rivelano, proprio per la natura dei singoli interventi, di non sempre agevole “*misurazione*”;
- h) a ciò si aggiunga che, sempre seguendo l’impostazione della sezione rimettente, “*l’atto c.d. di revoca non rappresenta affatto ... un nuovo provvedimento adottato in autotutela dall’amministrazione nell’esercizio di un potere discrezionale, ma un mero atto ricognitivo che constata l’avvenuta verifica della condizione risolutiva afferente al contributo ancora precario*”. In questa stessa direzione, “*l’accertamento dell’intervenuta “condizione risolutiva” altro non è che l’accertamento successivo (consentito dalla legge) dell’incapacità giuridica del soggetto ad essere destinatario di provvedimenti amministrativi ovvero ad essere parte del contratto ad evidenza pubblica*”.

IV. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- i) sulle informazioni antimafia in generale si veda:
 - i1) Cons. Stato, Ad. plen., 6 aprile 2018, n. 3 (in *Foro it.*, 2018, III, 317, con nota di D’ANGELO, nonché oggetto della News US in data 12 aprile 2018 ed alla quale si rinvia anche sul rapporto tra comunicazione antimafia e informazione antimafia nonché sulle informative a cascata ed ancora sul

rapporto tra informativa antimafia c.d. tipica e atipica), secondo cui, tra l'altro: l'interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica, parziale e tendenzialmente temporanea, in quanto comporta l'inidoneità del destinatario ad essere titolare di talune situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi); l'art. 67 del Codice delle leggi antimafia delimita l'ambito applicativo dell'incapacità *ex lege* del destinatario del provvedimento interdittivo e deve essere interpretato – in particolare, il comma 1, lett. g), della citata disposizione che si riferisce ai “*contributi, finanziamenti e mutui agevolati ed altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità Europee, per lo svolgimento di attività imprenditoriali*” – nel senso di precludere all'imprenditore di ricevere somme dovutegli dall'amministrazione anche a titolo risarcitorio, in quanto: l'ampia clausola contenuta nella disposizione e la *ratio* della norma non consentono di distinguere tra erogazioni dirette ad arricchire l'imprenditore ed erogazioni dirette a compensarlo di una perdita subita; la finalità del legislatore è quella di evitare ogni esborso di matrice pubblicistica in favore di imprese soggette a infiltrazioni criminali; l'enunciato linguistico “*erogazioni dello stesso tipo*” contenuto nella disposizione deve essere inteso come riferito al *genus* delle obbligazioni pecuniarie poste a carico dell'amministrazione, quale che ne sia la fonte e la causa;

- i2) Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565 (in *Foro amm.*, 2017, 275; *Urbanistica e appalti*, 2017, 223, con nota di TONNARA), secondo cui: “*Anche le attività soggette al rilascio di autorizzazioni, licenze o a scia soggiacciono alle informative antimafia; attualmente la mafia tende ad infiltrarsi, capillarmente, in tutte le attività economiche, anche quelle soggette a regime autorizzatorio (o a Scia), e un'efficace risposta da parte dello stato a tale fenomeno criminale rimane lacunosa, e finanche illusoria nello stesso settore dei contratti pubblici, delle concessioni e delle sovvenzioni, se la prevenzione del fenomeno mafioso non si estende al controllo e all'eventuale interdizione di ambiti economici nei quali, più frequentemente, la mafia si fa, direttamente o indirettamente, imprenditrice ed espleta la propria attività economica; l'esperienza ha mostrato, infatti, che in molti di tali settori, strategici per l'economia nazionale (l'edilizia, le grandi opere pubbliche, lo sfruttamento di nuove fonti energetiche, gli scarichi delle sostanze reflue industriali e persino la ricostruzione dopo i gravi eventi sismici che funestano il territorio italiani) le associazioni di stampo mafioso hanno impiegato, diretto o controllato ingenti capitali e risorse umane per investimenti*”

particolarmente redditizi finalizzati non solo ad ottenere pubbliche commesse o sovvenzioni ma, in generale, a colonizzare l'intero mercato secondo un disegno, di più vasto respiro, del quale l'aggiudicazione degli appalti o il conseguimento di concessioni ed elargizioni costituisce una parte certo cospicua, ma non esclusiva né soddisfattiva per le mire egemoniche della criminalità; disegno, quello mafioso, talvolta agevolato dall'omertà, se non persino dalla collusione o dalla corruzione, dei pubblici amministratori; in effetti la tradizionale reciproca impermeabilità tra le comunicazioni antimafia, richieste per le autorizzazioni, e le informazioni antimafia, rilasciate per i contratti, le concessioni e le agevolazioni, ha fatto sì che le associazioni di stampo mafioso potessero, comunque, gestire tramite imprese infiltrate, inquinate o condizionate da essa, lucrose attività economiche, in vasti settori dell'economia privata, senza che l'ordinamento potesse efficacemente intervenire per contrastare tale infiltrazione, al di fuori delle ipotesi di comunicazioni antimafia emesse per misure di prevenzione definitive con effetto interdittivo ai sensi dell'art. 67 d.leg. 6 settembre 2011 n. 159, anche quando, paradossalmente, a dette imprese fosse stata comunque interdetta la stipulazione dei contratti pubblici per effetto di una informativa antimafia”;

j) sulle informazioni antimafia c.d. sopravvenute si veda, in particolare:

- j1) C.g.a., 4 gennaio 2019, n. 3 (in *Foro it.* 2019, III, 144, con nota di D'ANGELO; *Guida al dir.*, 2019, fasc. 9, 86, con nota di PONTE; *Urbanistica e appalti*, 2019, 375, con nota di CONTESSA; *Foro amm.*, 2019, 1263, con nota di DI GIGLIO), secondo cui: *“Se un contributo pubblico è stato elargito sulla base di un’informazione antimafia liberatoria, è illegittima la revoca di tale contributo conseguente ad un’informazione interdittiva sopravvenuta se non sia fatto salvo, ai sensi dell’art. 11, 2° comma, d.p.r. 3 giugno 1998 n. 252, il pagamento del valore delle opere già eseguite, costituito dagli importi già da tempo erogati e spesi con relativa rendicontazione”;*
- j2) D'ANGELO, *op. cit.*, precisa che sono definite sopravvenute le informazioni interdittive che sopraggiungano dopo la stipula del contratto. Ciò può verificarsi perché la prefettura non ha provveduto entro i termini prescritti, oppure perché il contratto sia così urgente da non consentire di attendere i termini previsti per l'acquisizione dell'informazione, oppure ancora nel caso in cui gli elementi utili per l'informativa siano stati accertati solo successivamente al contratto. La questione si pone negli stessi termini in caso di informazione successiva al rilascio di autorizzazioni o di concessioni. Il problema riguarda gli effetti dell'informazione negativa sopravvenuta che concerna il destinatario di un contributo pubblico già erogato in tutto o in parte dall'amministrazione. Occorre distinguere due

ipotesi. Qualora la sopravvenienza dell'informazione sia determinata dalla mancata emanazione del provvedimento nei termini prescritti o dalla sua mancata acquisizione per ragioni di urgenza, la norma prevede una condizione risolutiva che, a giudizio dell'Autore, non ammette eccezioni. Nell'ipotesi in cui invece la sopravvenienza dell'informazione sia determinata da un accertamento successivo, autonomo e differente rispetto a quello che aveva dato origine alla precedente informazione liberatoria, la disposizione risulta lacunosa perché manca un riferimento alle concessioni di denaro pubblico. In altri termini si tratta di comprendere se anche in questi casi possa valere, rispetto alla revoca dei contributi pubblici, il limite rappresentato dalle utilità conseguite;

k) con specifico riferimento alla questione affrontata dalla Adunanza plenaria con la sentenza in rassegna:

k1) per la tesi estensiva si vedano, tra le altre: C.g.a. 4 gennaio 2019, n. 3, cit.; T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, 15 febbraio 2013, n. 119 (in *Giur. It.* 2013, 1688, con nota di CRISMANI), secondo cui: *“In base al generale principio equitativo di tutela dell'affidamento, in caso di revoca di atti ampliativi, di tipo durevole o a carattere istantaneo, di cui all'art. 11 d.p.r. n. 252/1998, va prevista la corresponsione di un indennizzo limitato al solo danno emergente e alla situazione di buona o mala fede dell'accipiens (da accertarsi nel procedimento amministrativo); poiché ogni attività della p.a. che importa erogazione di provvidenze economiche è finalizzata a scopi di interesse pubblico e questi ultimi si sostanziano in benefici collettivi, immediatamente o mediamente riconducibili all'esercizio del potere, la nozione di «utilità conseguite» di cui all'art. 11 d.p.r. n. 252/1998 va estesa anche a quei vantaggi generali che l'esecuzione del programma finanziato aveva di mira, che sono da accertarsi da parte della p.a. in termini di effettività”;*

k2) per la tesi restrittiva si veda, tra le altre: T.a.r. per il Piemonte, sez. I, 30 aprile 2018, n. 492 (in *Trusts*, 2019, 69), secondo cui *“Il conferimento in un trust familiare ed irrevocabile della società che detiene il 50% del capitale sociale di una società destinataria di informazione interdittiva antimafia non giustifica l'annullamento del provvedimento interdittivo in quanto, sebbene le quote societarie non siano più riconducibili alla sfera di controllo del disponente, la società ricorrente non ha spiegato le ragioni che hanno condotto all'individuazione del trustee, il guardiano è stato nominato entro il gruppo familiare del disponente e il disponente avrebbe potuto perseguire il benessere dei propri discendenti attraverso delle donazioni e quindi l'istituzione del trust appare opaca e strumentale, anche tenuto conto del contesto in cui è stata posta in essere”;*

- k3) in dottrina, nel senso della tesi estensiva ovvero nel senso della necessità di una esegesi – costituzionalmente e comunitariamente orientata – a canoni di massima prudenza e rigore della speciale normativa antimafia si veda, in particolare: G. CORSO – G. PESCE, *Requisiti generali: in particolare la normativa antimafia*, in *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. SANDULLI e R. DE NICTOLIS, Milano, 2019, II, 9133 ss.;
- k4) ancora in dottrina, sulle informative interdittive in generale si vedano: I) per una accurata ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali, NOCCELLI, "I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia", in www.giustizia-amministrativa.it (sezione Ufficio Studi – Studi e rassegne); II) sulle cause ostative della partecipazione alle gare previste dalla disciplina antimafia, DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 818 ss.;
- l) sui poteri prefettizi in tema di interdittive si veda:
- l1) Corte cost., 26 marzo 2020, n. 57 (in *Guida al dir.*, 2020, fasc. 29, 96, con nota di CISTERNA; *Giust. pen.*, 2020, I, 105, con nota di DELLI PRISCOLI), secondo cui: *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 89 bis e 92, 3° e 4° comma, d.leg. n. 159 del 2011 (codice antimafia) che conferiscono al prefetto il potere di adottare un’informazione interdittiva nei confronti delle imprese private oggetto di tentativi di infiltrazione mafiosa perché, pur comportando tale atto un grave sacrificio della libertà di impresa (nella specie era in gioco l’iscrizione all’albo delle imprese artigiane), esso è giustificato dall’estrema pericolosità del fenomeno mafioso e dal rischio di una lesione della concorrenza e della stessa dignità e libertà umana”*;
- l2) in dottrina: SPECIALE, *Interdittive antimafia tra vecchi confini e nuovi scenari* (in www.giustizia-amministrativa.it), ove si opera una generale analisi sul tema delle misure di prevenzione antimafia nonché, oltre ad un commento alla citata sentenza della Corte costituzionale n. 57 del 2020, un accurato approfondimento sul relativo sindacato del giudice amministrativo e sul giudizio basato sulla regola del “più probabile che non”. Particolare attenzione, infine, viene rivolta alle tematiche dell’aggiornamento d’ufficio delle informazioni antimafia e del principio, di non agevole applicazione *in subiecta materia*, del contraddittorio procedimentale;
- m) sulle informative a richiesta di soggetti privati si veda:
- m1) Cons. Stato, sez. III, 20 gennaio 2020, n. 452 (in *Foro it.*, 2020, III, 232, con nota di TRAVI), secondo cui: *“La documentazione antimafia può essere richiesta solo dai soggetti individuati dall’art. 83, 1° comma, d.leg. 6 settembre 2011 n. 159,*

e cioè da soggetti pubblici (o ad essi equiparati dalla legge) prima di stipulare contratti e subcontratti pubblici; non può essere richiesta invece nei rapporti fra privati, neppure in forza di un protocollo di legalità stipulato da un'associazione di imprenditori con il ministero dell'interno";

- m2) TRAVI, *op. cit.*, mette in evidenza che: *"La documentazione antimafia, dopo le modifiche introdotte all'art. 87 d.leg. 6 settembre 2011 n. 159, ad opera dell'art. 4 d.leg. 15 novembre 2012 n. 218, può essere richiesta al prefetto esclusivamente dai soggetti contemplati dall'art. 83, 1° e 2° comma, d.leg. 159/11: in questo modo è stata esclusa la possibilità che la richiesta al prefetto possa essere presentata da semplici privati, come invece era espressamente ammesso dal testo originario dell'art. 87, 1° comma, d.leg. 159/11. Nella relazione illustrativa al d.leg. 15 novembre 2012 n. 218, la modifica è stata giustificata con l'esigenza di adeguare, anche sul piano formale, la disciplina della comunicazione antimafia ai principi della c.d. decertificazione; tali principi, però, hanno tutt'altra portata, perché escludono che l'amministrazione possa richiedere a un privato certificazioni riguardanti informazioni in proprio possesso e che tali certificati, se rilasciati, possano avere uno specifico valore". Ed ancora che: "Alla terza sezione non è rimasto che auspicare una modifica legislativa che consenta di restaurare la portata originaria dell'art. 87, 1° comma, cit. In questo senso si è espresso anche il presidente del collegio, in un'intervista pubblicata su Il Sole-24 Ore del 23 gennaio 2020 («Inaccettabile l'interdittiva antimafia mutilata»);*
- n) sul tema dell'autotutela in materia di pubbliche agevolazioni si veda, ad ogni buon conto: Cons. Stato, Ad. plen., 29 gennaio 2014, n. 6 (in *Foro it.*, 2014, III, 518; *Giurisdiz. amm.*, 2013, ant., 521; *Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm.*, 2014; *Guida al dir.*, 2014, fasc. 9, 100, con nota di CORRADO; *Rass. avv. Stato*, 2014, fasc. 3, 188, con nota di CIARALLI), secondo cui, in particolare: *"L'adunanza plenaria ritiene di dover confermare il tradizionale e consolidato indirizzo giurisprudenziale, condiviso sia dalle sezioni unite della Corte di cassazione ... sia dal Consiglio di Stato (cfr., da ultimo, ad. plen. 29 luglio 2013, n. 17, id., 2013, III, 569), secondo cui il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, con la conseguenza che:*
- *qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché*

essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo. In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione (cfr. Cass., sez. un., ord. 25 gennaio 2013, n. 1776, cit.);

– viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario (Cass., sez. un., 24 gennaio 2013, n. 1710, cit.; Cons. Stato, ad. plen., 29 luglio 2013, n. 17, cit.)”;

o) sulla norma eccezionale si veda, in particolare:

o1) Corte cost., sentenza 27 luglio 2020, n. 168 (oggetto della News US n. 97 del 9 settembre 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), con cui sono state dichiarate inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.a.r. per la Liguria sulle norme del d.l. “Genova” nella parte in cui limitano i diritti del concessionario autostradale alterando il complesso delle reciproche prestazioni disciplinate dalla apposita convenzione;

o2) Cons. Stato, sez. IV, 28 ottobre 2011, n. 5799 [in *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 1652; *Corriere merito*, 2012, 193 (m), con nota di COSMAI; *Giur. it.*, 2012, 1434 (m), con nota di CIVITARESE MATTEUCCI; *Giurisdiz. amm.*, 2011, I, 1697], secondo cui: *“In riferimento alle «norme di stretta interpretazione», locuzione tipicamente utilizzata per le norme eccezionali, va esclusa l’interpretazione analogica (ovvero l’applicazione a casi ad essa certamente estranei) ma non un’interpretazione estensiva che ricerchi il più genuino e congruo significato normativo scaturente dalla disposizione, anche attraverso il significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e l’intenzione del legislatore”*. Ed ancora che: *“Con riferimento alle ordinanze commissariali in deroga, emanate in attuazione dell’art. 5 l. 225/92, e, in particolare, con riguardo alle disposizioni di legge derogabili da esse indicate, è legittima - sia in virtù di quanto disposto dal 5° comma del medesimo articolo, sia in virtù dei generali canoni interpretativi delle norme eccezionali ex art. 14 disp. prel. c.c. - un’interpretazione non solo letterale, ma di tipo estensivo, tenuto per di più conto della natura meramente indicativa (e non esaustiva) dell’elenco di norme indicate come derogabili”;*

o3) con particolare riguardo alla citata News US n. 97 del 9 settembre 2020 si veda in particolare il § s), ove si rammenta che l'attributo della eccezionalità, come quello della specialità, deriva da un giudizio di comparazione tra due norme. Una norma è speciale o eccezionale rispetto ad un'altra e nessuna norma può essere definita generale o speciale se isolatamente considerata. Il giudizio di comparazione tra le due norme richiede lo svolgimento di un'attività interpretativa finalizzata ad accertare il contenuto della norma. Il rapporto di specialità presuppone la sussistenza di un elemento comune che permetta di separare le due norme dalle altre e di procedere ad un confronto dei loro contenuti. Oltre all'elemento comune è necessario aggiungere una nota ulteriore: le fattispecie e gli effetti delle due norme presentano una differenza che si riscontra in un elemento dell'ipotesi di fatto e in un elemento degli effetti. Nel rapporto tra regola ed eccezione, l'elemento ulteriore o diverso presente nella fattispecie della norma eccezionale determina l'inapplicabilità dell'effetto descritto nella norma regolare ed, eventualmente, l'applicabilità di un diverso effetto giuridico (cfr. N. IRTI, *L'età della decodificazione*, Milano, 1999, p. 53 ss., nonché ID., *La regola e l'eccezione (resoconto sulla dottrina italiana del diritto privato nel secolo XX)*, in *Dir. soc.*, 1997, p. 448 ss.). Come nitidamente rilevato in AA. VV., *Dieci lezioni introduttive ad un corso di diritto privato*, Torino, 2006, p. 62, "le norme speciali sono quelle che dettano per una parte dei casi astrattamente disciplinati da una norma generale una disciplina più dettagliata". Si differenziano dalle norme eccezionali che "sottraggono una parte dei casi astrattamente disciplinati dalla norma regolare all'applicazione di questa". Il legislatore ha previsto un limite applicativo per l'analogia all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, secondo il quale "le leggi... che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati".