

**Le Sezioni unite attribuiscono al G.A. la cognizione della domanda di risarcimento dei danni conseguenti alla mancata o illegittima adozione di provvedimenti discrezionali in materia di finanziamenti pubblici**

**Cass. civ., s.u., ordinanza 15 dicembre 2017, n. 30221 – Pres. Canzio, Est. De Stefano**

**Contributi e finanziamenti – Mancata o illegittima adozione di provvedimenti amministrativi discrezionali – Azione risarcitoria - Giurisdizione del G.A.**

*Rientra nella giurisdizione del G.A. l'azione di risarcimento del danno prospettato come derivante da una complessiva condotta della P.A., di gestione dell'istruttoria di un procedimento sulla domanda di erogazione di aiuti finanziari latamente discrezionali, siccome in rapporto di causalità diretta con l'illegittimo esercizio del potere pubblico. (1)*

---

(1) I.- La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nell'ambito di una controversia proposta da un imprenditore dinanzi al Tribunale civile per conseguire la condanna della Provincia al risarcimento dei danni conseguenti ad un iter istruttorio per la concessione di contributi in conto capitale finalizzati all'abbattimento del costo dei finanziamenti assunti dall'impresa, prospettato come deliberatamente ostruzionistico e tale da recare pregiudizio all'impresa richiedente.

A tal riguardo la Corte rammenta che alla cognizione del giudice amministrativo sono attribuite le domande di risarcimento del danno che si pongano in rapporto di causalità diretta con l'illegittimo esercizio (o con il mancato esercizio) del potere pubblico, ivi compreso il danno provocato dalla mancata o illegittima adozione di provvedimenti amministrativi discrezionali, mentre resta riservato al giudice ordinario il risarcimento del danno provocato da "comportamenti" della p.a. che non trovano rispondenza nel precedente esercizio di quel potere.

La suprema Corte, dopo aver ricostruito la fattispecie procedimentale di erogazione degli aiuti finanziari come espressione di ampia discrezionalità amministrativa, evidenzia che la condotta tenuta da parte degli organi della P.A. nell'istruttoria di una delicata pratica di erogazione di aiuti finanziari, latamente discrezionali, non rappresenta affatto una congerie o sequenza di singoli comportamenti - tra loro scollegati o sordinati - dei funzionari investiti del potere e rispetto ai quali vi sia un diritto alla tutela del proprio patrimonio in capo al privato che ha avanzato l'istanza, ma appunto una condotta tipica amministrativa di istruttoria, articolata sull'impostazione di contatti ed interlocuzioni con

la richiedente a loro volta finalizzati, anche con provvedimenti formali quali una delibera di Giunta, a conseguire il contributo finanziario.

Ne discende che la posizione soggettiva di cui i ricorrenti pretendono la tutela non è, nemmeno in astratto, qualificabile in termini di diritto soggettivo all'integrità del proprio patrimonio, ma, semmai, di interesse legittimo in relazione alle modalità di conduzione del procedimento destinato all'erogazione di elargizioni tutt'altro che dovute o vincolate, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, visto che l'art. 7, comma 4, cod. proc. amm., attribuisce appunto alla giurisdizione generale di legittimità di detto giudice le controversie relative ad atti, provvedimenti od omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma.

II. – Con la pronuncia in rassegna la Corte:

a) dà continuità al principio di diritto affermato da Cass. civ., sez. un., 2 febbraio 2015, n. 13568 , in *Riv. nel diritto*, 2015, 1513 e *Arch. circolaz.*, 2015, 821, secondo cui *“Non può configurarsi la responsabilità per custodia in capo all'ente pubblico comunale che consente la presenza ai semafori di soggetti c.d. «lavavetri» in relazione al disturbo che gli stessi possono arrecare agli automobilisti; tuttavia, è possibile che il predetto fatto sia foriero di un danno non patrimoniale, circa l'accertamento e la valutazione del quale sussiste tuttavia la giurisdizione del giudice amministrativo, poiché viene in questione la pretesa a che un'autorità amministrativa eserciti i poteri che la legge le assegna per la tutela di un interesse pubblico, la quale non può configurare l'oggetto di un diritto soggettivo ma, al più, di un interesse legittimo”*;

b) principio successivamente confermato da Cass. civ., sez. un., ord. 16 dicembre 2016, n. 25978 in materia di danni da mancata demolizione di opera abusiva (oggetto della [News US del 9 gennaio 2017](#) cui si rinvia per ogni approfondimento in merito) secondo cui *“Rientra nella giurisdizione dell'A.G.O. l'azione di risarcimento proposta dal proprietario nei confronti di un Comune per danni asseritamente patiti a causa della omessa demolizione di un manufatto abusivo”* (affermazione resa in una fattispecie in cui il Comune aveva adottato l'ingiunzione di demolizione del fabbricato abusivo, tralasciando tuttavia di procedere alle operazioni di demolizione materiale, con la conseguenza che la ragione sostanziale della pretesa risarcitoria azionata dal privato è stata rinvenuta in un mero comportamento omissivo materiale della pubblica amministrazione comunale);

c) più di recente, in materia di danni derivanti dalla localizzazione di impianti eolici, Cass. civ., sez. un., ord. 24 luglio 2017, n. 18165 (oggetto della [News US del 25 settembre 2017](#) ai cui ampi richiami di dottrina e giurisprudenza si rinvia), ha ribadito che *“Le controversie concernenti la costruzione e l'esercizio di un impianto eolico - anche quando involgono l'accertamento della disciplina delle distanze - implicano l'accertamento della legittimità dei provvedimenti autorizzatori e, essendo riferibili alla materia delle infrastrutture energetiche e dell'uso*

*del territorio, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, lett. f) ed o) del codice del processo amministrativo";*

d) tuttavia, nei casi di domanda risarcitoria proposta dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento ampliativo successivamente dichiarato illegittimo, Cass. civ., sez. un., ord. 22 giugno 2017, n. 15640 (oggetto della [News US del 4 luglio 2017](#) con ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza cui si rinvia), ha sancito la giurisdizione del giudice ordinario affermando che *"E' devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario l'azione di risarcimento del danno proposta dal privato che abbia fatto incolpevole affidamento su di un provvedimento ampliativo successivamente dichiarato illegittimo"* e ciò sul presupposto che si tratterebbe non *"di una lesione dell'interesse legittimo pretensivo del danneggiato (interesse soddisfatto, seppur in modo illegittimo), ma di una lesione della sua integrità patrimoniale ex art. 2043 c.c."*, tesi – quest'ultima - espressamente sconfessata dalla pronuncia in rassegna.

III.- Sul tema della giurisdizione in materia di finanziamenti pubblici si segnala:

e) Cass. civ., sez. un., 13 giugno 2017, n. 14653 secondo cui *"In materia di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonte rinnovabile, la controversia concernente il provvedimento di decadenza, adottato dal gestore pubblico nell'esercizio dei poteri di sua competenza, dal diritto della società produttrice alla tariffa incentivante e la conseguenziale richiesta di restituzione alla società cessionaria del credito dei contributi percepiti riguarda la "produzione di energia", essendo la previsione di contributi tariffari un efficace strumento di indirizzo della produzione energetica nazionale, ed appartiene, pertanto, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. o), dell'all. 1 al d.lgs. n. 104 del 2010. Invero, sebbene il cessionario non è produttore di energia pulita, il credito ceduto non può essere considerato al di fuori del rapporto da cui trae origine, non essendo ipotizzabile un differente atteggiarsi del provvedimento di decadenza, e della giurisdizione che su di esso si innesta, a seconda dei destinatari dei suoi effetti giuridici";*

f) Cass. civ., sez. un., 15 maggio 2017 n. 11989, in materia di opposizione a ruolo e a cartella di pagamento ex art. 615 c.p.c., per il recupero di somme erogate conseguente alla revoca da parte del MISE delle agevolazioni concesse ai sensi della l. 19 dicembre 1992, n. 488, per un piano di investimento comprensivo della realizzazione di un impianto eolico, secondo cui *"presupposto del processo di esecuzione civile è l'esistenza di un titolo esecutivo per un diritto certo, liquido ed esigibile, senza che possano venire in rilievo profili cognitori di accertamento dell'obbligazione, sicchè, in punto di giurisdizione, non può individuarsi altro giudice competente sulla materia che non sia il giudice civile. Invero, in sede di opposizione a precetto assumono rilievo soltanto le questioni attinenti al diritto del creditore di procedere all'esecuzione forzata sulla base di un titolo formalmente valido ed in assenza di cause sopravvenute di inefficacia";*

g) Cass. civ., sez. un., 4 aprile 2016, n. 6449, in *Foro it.*, 2016, I, 2842, secondo cui *"Appartiene alla giurisdizione ordinaria la controversia promossa da un allevatore che, senza*

*impugnare alcun provvedimento e facendo valere una pretesa non subordinata ad alcun potere discrezionale dell'amministrazione, ne chiedi la condanna al pagamento dell'indennità aggiuntiva prevista dalla legislazione siciliana per la macellazione forzata di bovini infetti";*

h) Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2014, n. 9826, in *Foro it.*, 2014, I, 3536 con nota di PALMIERI secondo cui *"Appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la domanda di restituzione di un finanziamento o di una sovvenzione, erogata con fondi pubblici a fini agevolativi a piccole o medie imprese, rientrando nella comune disciplina dei rapporti di debito e credito l'inadempimento dell'obbligo di restituzione di quanto ricevuto a titolo di pubblica erogazione"*;

i) Cass. civ., sez. un., 25 gennaio 2013 n. 1776, in *Resp. civ. e prev.* 2014, 1, 320 secondo cui *"Qualora la controversia sorga in relazione alla fase di erogazione del contributo o di ritiro della sovvenzione, sulla scorta di un adotto inadempimento del destinatario, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti denominati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'asserito inadempimento, da parte del beneficiario, quanto alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo"*;

j) Cass. civ., sez. un., 29 gennaio 2013, n. 1710 secondo cui *"l'assegnazione di finanziamenti dalla P.A. in favore dei privati esprime l'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione nell'applicazione delle norme che disciplinano le materie a base delle disposte sovvenzioni, con la conseguenza che, in relazione all'atto che dispone il contributo e a quelli successivi che incidono sull'esistenza e permanenza di esso, il destinatario ha di regola un interesse legittimo sul quale la cognizione compete al giudice amministrativo. La fase successiva di concreta erogazione della somma assegnata costituisce invece mero adempimento dell'obbligo assunto con il provvedimento descritto dalla P.A., cui corrisponde un credito del privato a ricevere quanto assegnato, condizionato all'osservanza degli oneri imposti dalla legge o dall'atto di sovvenzione, credito sul quale ogni controversia è devoluta all'A.G.O., cui spetta la cognizione di ogni eventuale modifica o riduzione delle somme assegnate per effetto di eventuali inadempimenti degli oneri assunti dalla impresa sovvenzionata"*;

k) Cass. civ., sez. un., 26 aprile 2012, n. 6494 secondo cui *"L'approvazione dello stanziamento di bilancio da parte della Commissione europea costituisce il presupposto del riconoscimento del diritto delle imprese a beneficiare degli aiuti pubblici, mentre ininfluente è, a tali fini, la presenza di somme sui capitoli autorizzati, in quanto l'approvazione dello stanziamento non attinge al momento di concreta spettanza del credito, rimesso all'accertamento del g.o., ma autorizza la disponibilità finanziaria"*;

l) Cass. civ., sez. un., 14 novembre 2012, n. 19828 in *Foro amm.* CDS 2013, 1, 56 (s.m) e in *Giust. civ. Mass.* 2012, 11, 1299 secondo cui *"La domanda dell'impresa concessionaria di servizi di trasporto pubblico, volta a ottenere l'adeguamento dei contributi pubblici secondo il criterio dei costi effettivamente sostenuti, anziché dei costi standardizzati o forfetari, in quanto fondata sulla richiesta di diretta applicazione del regolamento 1191/69/Cee, appartiene alla giurisdizione del*

giudice ordinario e non alla giurisdizione del giudice amministrativo, non ricorrendo elementi di discrezionalità amministrativa, bensì parametri normativi predeterminati, in relazione ai quali la concessionaria risulta titolare di un diritto soggettivo ("diritto alla compensazione" ex art. 6 del Regolamento). La circostanza che il rapporto di concessione amministrativa non sia stato contrattualizzato, come pure imposto dal d.lg. n. 422 del 1997, non sottrae alla giurisdizione ordinaria una controversia che le appartiene, riguardando "indennità, canoni ed altri corrispettivi", ai sensi dell'art. 133, lett. c), del d.lg. n. 104 del 2010";

m) Cons. Stato, Ad. plen. 29 gennaio 2014, n. 6 in *Foro it.*, 2014, III, 518 nonché in *Guida al dir.*, 2014, fasc. 9, 100, con nota di CORRADO e in *Rass. avv. Stato*, 2014, fasc. 3, 188, con nota di CIARALLI secondo cui "In tema di contributi pubblici, sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento sia riconosciuto direttamente dalla legge e all'amministrazione sia demandato soltanto di verificare l'esistenza dei relativi presupposti; nel caso di revoca del contributo, se essa sia stata disposta per un inadempimento del beneficiario o per lo svuotamento dei fondi acquisiti, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, mentre è configurabile una situazione d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, se il provvedimento discrezionale attributivo del beneficio sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse";

n) Cons. Stato, Ad. plen., 29 luglio 2013, n. 17 in *Foro it.*, 2013, III, 569 con nota di TRAVI e in *Riv. neldiritto*, 2013, 1896, con nota di BLASINI, secondo cui "I finanziamenti erogati in attuazione del d.l. 22 ottobre 1992 n. 415, conv. in l. 19 dicembre 1992 n. 488, sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sono concessi dall'amministrazione sulla base di apprezzamenti discrezionali; pertanto, le controversie in merito alla loro concessione e alla loro revoca sono devolute al giudice amministrativo, senza che rilevi in contrario, nel caso di revoca, la circostanza che il finanziamento sia già stato riconosciuto in via provvisoria";

o) Corte cost., 2 febbraio 2016 n. 19, sulla esegesi art. 133, lett. b) c.p.a., secondo cui "E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, primo comma, lett. b), del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, impugnato, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 111 Cost., nella parte in cui non devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le questioni relative alla concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari. L'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore ex art. 103, primo comma, Cost., nell'ambito di un ventaglio di possibili soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente imposta. Pertanto, risulta inammissibile il petitum posto dal giudice rimettente che si risolva nella richiesta di una sentenza additiva che estenda le ipotesi di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, primo comma, lett. b), del d.lgs. n. 104 del 2010. Inoltre, la motivazione dell'ordinanza di rimessione non spiega le ragioni per le quali il denunciato vulnus di costituzionalità possa e debba essere eliminato mediante l'attrazione nella giurisdizione del giudice amministrativo delle controversie relative a diritti in materia di concessione di contributi e sovvenzioni. Tale carenza nell'impianto motivazionale determina un ulteriore motivo di inammissibilità della questione, in

*quanto non vi sono elementi che consentano di ritenere che quella invocata sia l'unica scelta costituzionalmente compatibile e necessitata";*

p) in dottrina, sul riparto di giurisdizione in materia di finanziamenti e concessioni di denaro pubblico, v. CARINGELLA – DE NICTOLIS – GAROFOLI – POLI, *Il riparto di giurisdizione*, in *Trattato di giustizia amministrativa*, a cura di CARINGELLA – GAROFOLI, Milano, 2008, 211 ss., 969 ss.