

GIURISDIZIONE: Finanziamenti pubblici - Revoca - Inadempienze del percettore - Giurisdizione del g.o.

Cass. civ., Sez. Unite, 18 maggio 2021, n. 13492/o

- in *Il Foro amministrativo*, 3, 2021, pag. 403 e ss., con commento di Martina Sinisi, *Sulla giurisdizione del g.o. in caso di revoca di un finanziamento pubblico per inadempimento degli obblighi stabiliti dal bando (e sul criterio del petitum sostanziale ai fini dell'individuazione del giudice dotato di giurisdizione)*.

“[...] La controversia sulla legittimità della revoca di un finanziamento pubblico determinata dall'inadempimento del privato beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario qualora la contestazione faccia esclusivo riferimento alle inadempienze del percettore, senza coinvolgere in alcun modo il legittimo esercizio dell'apprezzamento discrezionale del concedente circa an, quid e quomodo dell'erogazione [...]. In altri termini, la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorchè la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico [...]”.

Svolgimento del processo

1. - Nel procedimento sorto a seguito della pubblicazione di un bando nella Regione Friuli Venezia Giulia avente ad oggetto il sostegno alla realizzazione di piani integrati di sviluppo urbano sostenibile (PISUS) attraverso l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto alle piccole e medie imprese, la società DNL s.r.l. a socio unico, è risultata, con nota del 5 luglio 2017, beneficiaria di un contributo di Euro 100.000 per la realizzazione di un intervento edilizio e di riqualificazione nell'unità immobiliare a uso commerciale sita in (OMISSIS) al fine dell'apertura di un negozio di vicinato nel centro storico cittadino.

Conseguito il finanziamento, la società DNL, con atto in data 15 giugno 2018, è stata fusa per incorporazione nella società GPR s.r.l. a socio unico; successivamente, con atto del 27 giugno 2018, la società GPR ha ceduto il ramo di azienda del supermercato di via (OMISSIS) alla società Aspiag

Service s.r.l., concessionaria del marchio Despar Nordest, appartenente al Gruppo internazionale SPAR Austria.

Il Comune di Udine, con comunicazione di avvio di procedimento di revoca del contributo, ha contestato alla società GPR l'inadempimento agli obblighi stabiliti dal bando, sul rilievo della violazione del vincolo di destinazione costituito dall'obbligo di mantenere e utilizzare i beni per le finalità progettuali previste; a seguito dell'accoglimento delle osservazioni formulate dalla società, il procedimento è stato archiviato con provvedimento del 6 luglio 2020.

Con nota del 4 settembre 2020 il Comune di Udine ha inviato una seconda comunicazione di avvio di procedimento di revoca del contributo, contestando la violazione del vincolo di stabilità di cui all'art. 15 del bando, perchè l'intervenuta cessione del ramo di azienda del supermercato contrastava con il vincolo di destinazione costituito dall'obbligo di mantenere ed utilizzare i beni oggetto di sovvenzione per le finalità progettuali previste dal bando, non essendo la società Aspiag Service una piccola o media impresa.

Con atto del 29 settembre 2020 il Comune di Udine ha revocato il contributo concesso, ordinandone la restituzione.

2. - La s.r.l. GPR, con atto in data 16 ottobre 2020, ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, chiedendo l'annullamento, previa sospensione, della nota del 4 settembre 2020 con cui il Comune di Udine aveva disposto il riavvio del procedimento di revoca del contributo con ulteriori motivazioni rispetto a quelle che avevano portato all'archiviazione del precedente procedimento, nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, ivi compresi quelli nelle more disposti o adottati.

A sostegno della proposta impugnativa, la società ricorrente ha articolato quattro motivi di ricorso: violazione della L. 7 agosto 1990, n. 241, artt. 1 e 7 e segg. e violazione del principio del giusto procedimento, per avere il Comune di Udine omesso di comunicare previamente l'avvio del procedimento di revoca della archiviazione, da pochi mesi disposta in relazione ad analogo procedimento riferito alla stessa fattispecie; violazione della L. n. 241 del 1990, artt. 1, 21-quinquies e 21-nonies e violazione del principio di buona fede e di tutela dell'affidamento, per avere il Comune disposto di porre nel nulla l'archiviazione già formalizzata e revocato il finanziamento concesso; violazione della L. n. 241 del 1990, art. 10-bis e violazione del principio di buona fede e di tutela dell'affidamento, in relazione alla disposta reiterazione della revoca; violazione degli artt. 2, 5, 7, 15 e 39 del bando, in relazione all'art. 57 del regolamento CE n. 1083 del 2006, nonchè difetto dei presupposti, per la insussistenza sostanziale della pretesa fatta valere dal Comune di Udine.

3. - Nella pendenza del giudizio dinanzi al TAR, il Comune di Udine, con ricorso notificato il 4 novembre 2020, ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, appartenendo la cognizione della controversia al giudice ordinario.

Il Comune ha fondato la richiesta di tale declaratoria sulla circostanza che la controversia è sorta in relazione alla fase di ritiro della sovvenzione a causa dell'inadempimento del destinatario: in quest'ambito, il richiesto annullamento della comunicazione di avvio del procedimento risulterebbe meramente strumentale rispetto all'interesse perseguito, consistente nella conservazione della somma erogata.

4. - La società GPR ha resistito con controricorso, concludendo per l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

Secondo la difesa della controricorrente, l'istanza di regolamento preventivo si basa su una indebita sovrapposizione di piani, tra la revoca del finanziamento (attribuita alla giurisdizione del giudice ordinario là dove si faccia richiesta di accertamento della insussistenza dei relativi presupposti) e la revoca dell'archiviazione a suo tempo disposta all'esito di omologo procedimento avente lo stesso oggetto.

Nella specie, la richiesta di annullamento di quest'ultimo atto, amministrativo e discrezionale, sarebbe l'unica domanda effettivamente proposta dalla società GPR. La giurisdizione spetterebbe al giudice amministrativo, perchè il ricorso proposto atterrebbe alla verifica dei presupposti di un potere amministrativo, finalizzato a revocare un atto (l'archiviazione) favorevole alla parte privata, non già ad accertare la sussistenza dei presupposti della pretesa restitutoria dell'ente.

5. - La Regione Friuli Venezia Giulia è rimasta intimata.

6. - Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter c.p.c., del pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

L'Ufficio del Procuratore Generale osserva che la controversia attiene alla tutela della situazione giuridica soggettiva facente capo alla società e derivante dal percepimento del contributo, definitivamente pregiudicata dal provvedimento di revoca del beneficio e non già dal mero atto endoprocedimentale impugnato avanti al giudice amministrativo.

Così ricostruito il petitum sostanziale della pretesa azionata da GPR, il pubblico ministero rileva che la revoca della sovvenzione si presenta non già come il frutto di una rivalutazione in sede di ponderazione comparativa dell'interesse pubblico a mantenere il finanziamento, ma come reazione

al mancato rispetto degli obblighi assunti in sede di concessione del contributo, per violazione delle condizioni poste dal bando, ed in particolare dell'obbligo di stabilità.

7. - In prossimità della Camera di consiglio, la controricorrente GPR ha depositato una memoria illustrativa, nella quale ribadisce che il giudizio promosso dinanzi al TAR non riguarda la revoca del finanziamento, ma il comportamento precedente della Amministrazione, consistente nella mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca dell'archiviazione, nell'ambito e nel quadro di un rapporto basato sull'interesse legittimo e sull'esercizio di un potere.

Motivi della decisione

1. - Le Sezioni Unite sono investite del compito di stabilire a quale plesso giurisdizionale spetta la cognizione della controversia promossa per ottenere l'annullamento della comunicazione di riavvio, dopo un provvedimento di archiviazione, del procedimento di revoca del contributo erogato dal Comune in base ad un bando per il rilancio delle piccole e medie imprese, cui ha fatto seguito, prima dell'introduzione del giudizio, l'adozione del provvedimento conclusivo di revoca della sovvenzione.

2. - Preliminarmente, giova rilevare che, secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale, la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, al petitum sostanziale, da identificare, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuare con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico di cui essi sono espressione (Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350; Cass., Sez. Un., 12 novembre 2020, n. 25578).

Pertanto, ai fini della soluzione della questione di giurisdizione, devono prendersi in esame i fatti allegati dalle parti, al fine di verificare la natura giuridica della situazione giuridica azionata, prescindendo dall'effettiva sussistenza dei fatti dedotti, trattandosi di un profilo afferente al merito della controversia, da scrutinare a cura del giudice effettivamente munito di giurisdizione.

Nella specie, con l'atto introduttivo del giudizio la società GPR ha fatto valere la tutela della propria situazione soggettiva diretta a trattenere la disponibilità del contributo percepito, situazione soggettiva definitivamente pregiudicata - come esattamente ha osservato il pubblico ministero nelle sue conclusioni scritte - dal provvedimento di revoca del contributo e non già dal mero atto endoprocedimentale impugnato dinanzi al giudice amministrativo.

Come emerge dal testo del ricorso al Tribunale amministrativo regionale (in particolare, dalla pagina 18), la società ha dedotto, nell'ambito del quarto motivo, che non "ricorre alcuna delle

ipotesi in base alle quali, dopo la concessione del contributo, lo stesso potrebbe essere legittimamente revocato, in quanto GPR s.r.l. continua ad essere proprietaria dei beni per i quali il contributo era stato concesso, e prosegue altresì a garantire il rispetto delle finalità per le quali il contributo stesso era stato a suo tempo assegnato".

Rispetto a questa richiesta di tutela, il domandato annullamento della comunicazione di riavvio del procedimento risulta meramente strumentale, mirando a soddisfare, nel complesso dell'atto introduttivo, un interesse soltanto indiretto. La comunicazione di riavvio del procedimento rappresenta, difatti, un atto che ha la sola funzione di portare a conoscenza del soggetto destinatario del futuro provvedimento amministrativo l'inizio nei suoi confronti dell'iter procedimentale all'esito del quale, mediante l'adozione dell'atto conclusivo di tale sequenza, si potrebbero produrre effetti giuridici pregiudizievoli per la sua situazione giuridica soggettiva.

La sostanza dell'atto introduttivo del giudizio tende a vedere accertato il "buon diritto della ricorrente al mantenimento della contribuzione" (così il ricorso, a pagina 19), definitivamente pregiudicato dall'atto del 29 settembre 2020 con cui il Comune di Udine ha revocato il contributo disponendone la restituzione. Tale provvedimento è stato prodotto dalla ricorrente come documento n. 10, e di esso è stato chiesto l'annullamento, trattandosi di atto "nelle more adottat(o) (si vedano le conclusioni riportate sotto la lettera b a pagina 2 del ricorso e la formale richiesta, a pagina 20 del ricorso sempre sotto la lettera b, di annullamento dei "provvedimenti impugnati", al plurale).

Il petitum sostanziale, sulla cui base si determina la giurisdizione, impedisce di dare rilievo alla mera prospettazione di GPR, la quale soltanto a livello di declamazione formale ha inteso prendere di mira, come oggetto principale della richiesta di annullamento, la nota del 4 settembre 2020, nella parte in cui dispone il riavvio del procedimento di revoca del contributo.

In presenza di un atto finale di revoca del contributo, oggetto di richiesta di annullamento (trattandosi di atto "connesso e/o consequenziale... nelle more dispost(o) e/o adottat(o)"), non è possibile isolare un aspetto della "fase procedimentale presupposta" - la riapertura, dopo il provvedimento di archiviazione, del procedimento di revoca - per ritenere che esso sia esercizio di un potere di natura differente da quello che si è espresso con l'atto finale di revoca del contributo, e sia suscettibile di attribuire la giurisdizione ad un giudice diverso.

3. - Tanto premesso, la regola di riparto che viene qui in rilievo è il frutto di una elaborazione giurisprudenziale consolidata.

La controversia sulla legittimità della revoca di un finanziamento pubblico determinata dall'inadempimento del privato beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario qualora la contestazione faccia esclusivo riferimento alle

inadempienze del percettore, senza coinvolgere in alcun modo il legittimo esercizio dell'apprezzamento discrezionale del concedente circa an, quid e quomodo dell'erogazione (Cass., Sez. Un., 17 febbraio 2016, n. 3057; Cass., Sez. Un., 4 aprile 2021, n. 9840; e v., in fattispecie nella quale era stata impugnata, accanto al provvedimento di revoca del contributo, la comunicazione di avvio del procedimento di revoca, Cass., Sez. Un., 18 settembre 2017, n. 21549).

In altri termini, la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorchè la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico (Cass., Sez. Un., 1 febbraio 2019, n. 3166; Cass., Sez. Un., 30 luglio 2020, n. 16457).

4. - Nel caso di specie è incontrovertita l'esistenza del provvedimento di concessione del contributo.

In questo contesto, assume determinante rilievo la circostanza che l'atto di revoca adottato dal Comune è motivato sul presupposto di un addotto inadempimento da parte della società beneficiaria per il mancato rispetto dell'obbligo assunto in sede di concessione della sovvenzione, in particolare dell'obbligo di stabilità previsto dall'art. 15 del bando.

In sostanza, il Comune ha addebitato a GPR di non esercitare più l'attività commerciale per favorire la cui stabilità il contributo era stato concesso, e di aver ceduto il ramo di azienda del supermercato, in relazione al quale era stata deliberata e concessa la sovvenzione, in favore di un soggetto, Aspiag Service s.r.l., privo dei requisiti per essere qualificato PMI. Tali inosservanze sono successive alla concessione del finanziamento ed attengono alla fase "esecutiva" del rapporto tra finanziatore e finanziato: il loro addebito, perciò, non comporta una nuova discrezionale valutazione comparativa degli interessi pubblici implicati nel finanziamento e non si risolve nell'individuazione di un sopravvenuto interesse pubblico alla revoca.

Essendo la revoca motivata con riguardo alla violazione di un obbligo condizionante il finanziamento, la situazione soggettiva fatta valere dalla società GPR è di diritto soggettivo e il Comune non ha alcun margine di discrezionalità nell'apprezzamento del rilevato inadempimento.

Si è infatti di fronte alla violazione di un obbligo da ottemperare per la conservazione dell'agevolazione economica, come tale idonea a provocare lo scioglimento del rapporto concessorio, suscettibile di accertamento da parte dell'Amministrazione procedente mediante l'adozione di un atto vincolato, incidente su una posizione giuridica soggettiva di diritto soggettivo, da ritenere, dunque, devoluta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Nel caso di specie, l'Amministrazione non ha constatato il difetto originario di una condizione di ammissibilità del finanziamento, idonea a manifestare l'illegittimità del provvedimento di erogazione, assunto in assenza dei relativi presupposti giustificativi e, come tale, suscettibile di annullamento d'ufficio; nè ha svolto valutazioni discrezionali circa la sopravvenienza di motivi di pubblico interesse tali da imporre una riconsiderazione dell'opportunità e della convenienza del contributo. Ha invece rilevato che, concessa l'agevolazione in favore dell'odierna controricorrente, risultava sopravvenuta la carenza di un requisito di ammissibilità, non avendo l'operatore economico esercitato l'attività commerciale per la quale era stato erogato il contributo, mentre a sua volta Aspiag Service s.r.l., esercente tale attività, non disponeva dei requisiti per essere qualificata come PMI. Si fa, dunque, questione di un fatto sopravvenuto, incidente sul rapporto concessorio, estrinsecatosi nell'asserita violazione di un apposito obbligo giuridico prescritto nel bando regolatore del contributo per cui è causa, suscettibile di configurare un inadempimento imputabile alla società concessionaria, ostativo alla conservazione dell'agevolazione economica.

L'atto di "revoca" si traduce in un atto vincolato, riguardante, non un vizio originario afferente al provvedimento di erogazione o la riconsiderazione dell'opportunità del contributo, bensì l'asserito difetto, sopravvenuto in costanza di rapporto, di una condizione stabilita in sede di concessione del contributo, essenziale per la conservazione dell'agevolazione concessa, con conseguente emersione di una situazione giuridica di diritto soggettivo, incisa dall'atto impugnato, da ritenersi devoluta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

5. - Va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

La liquidazione delle spese del regolamento va rimessa al merito.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, dinanzi al quale rimette le parti, anche per la liquidazione delle spese del regolamento.

Conclusioni

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 11 maggio 2021.

Depositato in Cancelleria il 18 maggio 2021