

GIURISDIZIONE: Mezzogiorno e aree depresse (provvedimenti per il) - Opere delegate a un consorzio per lo sviluppo industriale - Saldo del finanziamento - Controversia - Giurisdizione ordinaria.

Cass. civ., Sez. Unite, 12 novembre 2021, n. 33852

- in *Il Foro it.*, 2, 2022, pag. 641 e ss.

“[...] la controversia, quale quella in esame, relativa alla domanda di pagamento del saldo del finanziamento forfettario già riconosciuto nell'atto di trasferimento la L. n. 64 del 1986, ex art. 5, dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno in favore del Consorzio per lo Sviluppo Industriale, che debba sostenere ogni onere finanziario derivante dalla realizzazione delle opere ad esso delegate, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di questione che investe gli obblighi inerenti ad un rapporto di delegazione amministrativa intersoggettiva, che non rientra tra quelle concernenti la formazione, conclusione ed esecuzione di un accordo tra pubbliche amministrazioni, che non implica l'estrinsecazione di poteri autoritativi discrezionali della P.A. circa la corretta erogazione ed allocazione di risorse finanziarie e che ha ad oggetto posizioni di diritto soggettivo derivanti dalle ragioni di credito fatte valere dal Consorzio [...]”.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Il Consorzio per lo Sviluppo Industriale Isernia-Venafro ha proposto ricorso articolato in tre motivi avverso la sentenza n. 196/2019 della Corte d'appello di Campobasso, pubblicata il 22 maggio 2019.

Resistono con controricorso il Ministero della Infrastrutture e dei Trasporti e il Provveditorato Interregionale delle Opere Pubbliche per la Campania e il Molise.

2. La Corte di Campobasso, pronunciando sul gravame contro la sentenza pronunciata il 14 settembre 2016 dal Tribunale di Campobasso, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, in ordine alla domanda avanzata dal Consorzio per lo Sviluppo Industriale Isernia-Venafro volta a conseguire la condanna delle amministrazioni convenute al pagamento dell'ultima rata - pari ad Euro 505.819,22 - del finanziamento erogato in favore dell'attore per la realizzazione del raccordo ferroviario a servizio dell'agglomerato di Pozzilli, in forza di convenzione n. 556/1987 intercorsa con l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno e dell'atto di trasferimento n. 1349/1989 ex L. n. 64 del 1986. Ad avviso della Corte d'appello, il rapporto fra le parti - strutturato sulla base della convenzione n. 556/1987 e dell'atto di trasferimento n. 1349/1989, e volto alla realizzazione dei lavori di completamento delle

infrastrutture dell'agglomerato di Pozzilli, con contestuale finanziamento in favore del Consorzio concessionario approvato dall'Agenzia - dava luogo ad un accordo fra pubbliche amministrazioni ai sensi della L. n. 241 del 1990, art. 15. La controversia in esame, essendo insorta nella fase di esecuzione di un accordo tra enti pubblici avente ad oggetto lo svolgimento dei compiti ad essi rispettivamente assegnati dalla legge, in vista del conseguimento di un interesse comune, andrebbe pertanto devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi della L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 11, comma 5 e art. 15, poi trasfuso nell'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. a), n. 2.

3. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma dell'art. 380 bis.1 c.p.c..

Il ricorrente ha depositato memoria.

4. Il primo motivo del ricorso del Consorzio per lo Sviluppo Industriale Isernia-Venafro deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 2909 c.c. e dell'art. 37 c.p.c., non avendo la Corte d'appello di Campobasso rilevato d'ufficio che sulla giurisdizione sussisteva un giudicato esterno implicito portato dalla sentenza n. 44904/2004 della Corte d'appello di Roma, intervenuta tra il medesimo Consorzio e la Cassa Depositi e Prestiti, successore ex lege dell'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno, sentenza prodotta in primo grado sia dall'attore che dalle convenute. Tale giudicato aveva ad oggetto proprio l'esecuzione della convenzione n. 556/1987 e conclamava, a dire del ricorrente, la giurisdizione del giudice ordinario, con ciò rendendo infondata l'avversa eccezione del difetto di giurisdizione ed imponendo il rilievo d'ufficio della preclusione caduta sulla questione.

Il secondo motivo del ricorso del Consorzio per lo Sviluppo Industriale Isernia-Venafro allega la violazione e falsa applicazione dell'art. 113 c.p.a., comma 1, lett. A, n. 2, e lett. B, e della L. n. 64 del 1986, art. 4, comma 3 lett. C) e 5, comma 3, lett. A). Il ricorrente assume che il rapporto tra le parti non è "un accordo tra pubbliche amministrazioni" L. n. 241 del 1990, ex art. 15, ma una "delegazione amministrativa intersoggettiva", avendo l'Agensud (cui è succeduta ope legis l'Amministrazione dei lavori pubblici, ora Ministero delle infrastrutture e i trasporti) conferito al Consorzio, la L. n. 64 del 1986, ex art. 4, comma 3 lett. c) e art. 5, comma 3, lett. a), la competenza alla realizzazione del completamento infrastrutturale (raccordo ferroviario) dell'agglomerato di Pozzilli, come si evince dal contenuto dell'atto di trasferimento n. 1349 del 31 ottobre 1989. A ciò conseguono l'assunzione in capo alla delegante degli oneri patrimoniali derivati dall'esecuzione della delega senza alcuna discrezionalità e perciò la devoluzione della controversia, avente ad oggetto un saldo del finanziamento già deliberato, alla giurisdizione del giudice ordinario.

Dovrebbe altrimenti considerarsi che la ravvisata delegazione amministrativa intersoggettiva abbia dato luogo ad una concessione di opera pubblica, sussistendo comunque la giurisdizione ordinaria,

ai sensi del D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. b), in quanto la controversia attiene a "indennità, canoni ed altri corrispettivi".

Il terzo motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione della L. 18 giugno 2009, n. 69, art. 59, avendo la Corte d'appello di Campobasso fissato il termine di due mesi per la riassunzione del processo davanti al giudice amministrativo.

5. Va esaminato e deciso con priorità il secondo motivo di ricorso: tale motivo risulta, invero, fondato e dall'accoglimento di questa censura discende l'assorbimento del primo e del terzo motivo, i quali perdono così ogni immediata rilevanza decisoria.

6. Alla stregua dell'atto n. 1349 del 31 ottobre 1989, l'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno trasferì al Consorzio per il Nucleo di Industrializzazione di Isernia-Venafro, ai sensi della L. 1 marzo 1986, n. 64, art. 5, (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), l'opera concernente la realizzazione del raccordo ferroviario a servizio dell'agglomerato di Pozzilli, nonché le competenze, attività e prestazioni ad essa necessarie, riconoscendo all'ente consortile, anche per la sopportazione di ogni conseguente o connesso onere finanziario, l'importo forfettario di L. 19.730.965.263.

Tale atto di natura pubblicistica, avente ad oggetto la prosecuzione ed il completamento delle opere già di competenza della cessata Cassa per il Mezzogiorno, e che, alla stregua dello stesso della L. n. 64 del 1986, art. 5 (vigente *ratione temporis*), vedeva il proprio contenuto determinato sulla base della delibera del CIPE e delle proposte ministeriali, dava luogo, come espone il ricorso, ad una ipotesi di delegazione amministrativa intersoggettiva (ad esempio, Cass. Sez. Unite 4 aprile 2007, n. 8366; Cass. Sez. 1, 21 gennaio 1995, n. 707). Con l'atto di trasferimento l'Agenzia affidava l'esecuzione delle opere già programmate dalla Cassa per il Mezzogiorno al ricorrente Consorzio per lo Sviluppo Industriale Isernia-Venafro, in quanto ente pubblico che esercita altresì poteri di esecuzione d'infrastrutture nell'ambito dell'area di pertinenza, chiamato, in forza, appunto, di delegazione operante tra enti diversi, ad esercitare i poteri ed ad adempiere agli obblighi inerenti alle attività da compiere per la realizzazione delle opere stesse.

La fattispecie è estranea a quella degli "accordi tra pubbliche amministrazioni" la L. n. 241 del 1990, ex art. 15 (la cui cognizione è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi della L. n. 241 del 1990, art. 11, comma 5, poi trasfuso nell'art. 133 c.p.c., comma 1, lett. a, n. 2): questa norma riguarda le intese tra amministrazioni volte a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di "attività di interesse comune", e dunque preordinate al coordinamento dell'azione di diversi apparati amministrativi, ciascuno portatore di uno specifico interesse pubblico e avente, perciò, titolo a svolgere tali attività; nell'ambito della delegazione

intersoggettiva, invece, l'ente delegato trova proprio nella delega il titolo per svolgere un'attività di competenza altrimenti del solo delegante, nè la stessa delegazione si atteggia quale accordo procedimentale prodromico all'adozione del provvedimento.

Ne discende che la controversia, quale quella in esame, relativa alla domanda di pagamento del saldo del finanziamento forfettario già riconosciuto nell'atto di trasferimento la L. n. 64 del 1986, ex art. 5, dall'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno in favore del Consorzio per lo Sviluppo Industriale, che debba sostenere ogni onere finanziario derivante dalla realizzazione delle opere ad esso delegate, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, trattandosi di questione che investe gli obblighi inerenti ad un rapporto di delegazione amministrativa intersoggettiva, che non rientra tra quelle concernenti la formazione, conclusione ed esecuzione di un accordo tra pubbliche amministrazioni, che non implica l'estrinsecazione di poteri autoritativi discrezionali della P.A. circa la corretta erogazione ed allocazione di risorse finanziarie e che ha ad oggetto posizioni di diritto soggettivo derivanti dalle ragioni di credito fatte valere dal Consorzio (si vedano indicativamente Cass. Sez. Unite, 30 marzo 2018, n. 8049; Cass. Sez. Unite, 28 luglio 2021, n. 21650; Cass. Sez. Unite, 28 luglio 2021, n. 21652; Cass. Sez. Unite, 29 luglio 2021, n. 21770; Cass. Sez. Unite 5 ottobre 2021, n. 26921).

7. Conseguono la cassazione della sentenza impugnata ed il rinvio alla Corte d'appello di Campobasso, che provvederà anche in ordine alle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il secondo motivo di ricorso, dichiara assorbiti il primo ed il terzo motivo, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Campobasso, in diversa composizione, anche perchè provveda sulle spese del giudizio di cassazione.

Conclusioni

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, il 26 ottobre 2021.

Depositato in Cancelleria il 12 novembre 2021