

22098/06



ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE ROLLI - ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- Dott. Vincenzo CARBONE - Presidente aggiunto -
- Dott. Vittorio DUVA - Presidente di sezione -
- Dott. Paolo VITTORIA - Presidente di sezione -
- Dott. Ugo VITRONE - Consigliere -
- Dott. Mario Rosario MORELLI - Consigliere -
- Dott. Giulio GRAZIADEI - Consigliere -
- Dott. Giovanni SETTIMJ - Consigliere -
- Dott. Antonio MERONE - Consigliere -
- Dott. Aldo DE MATTEIS - Rel. Consigliere -

Oggetto

Lavoro - corso di
formazione quadri

R.G.N. 8450/04

Cron. 22098

Rep.

Ud. 28/09/06

C.C.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso proposto da:

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, in
persona del Ministro pro tempore, domiciliato in
ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA
GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope
legis;

- **ricorrente** -

contro

INFORCOOP - ISTITUTO NAZIONALE DI FORMAZIONE
COOPERATIVA A R.L., in persona del Presidente
pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DI

2006

2118



SANTA COSTANZA 46, presso lo studio dell'avvocato
LUIGI MANCINI, che lo rappresenta e difende, giusta
delega a margine del controricorso;

- **controricorrente** -

per regolamento preventivo di giurisdizione in
relazione al giudizio pendente n. 15493/03 del
Tribunale di ROMA;

udito l'avvocato Luigi MANCINI;

udita la relazione della causa svolta nella camera di
consiglio il 28/09/06 dal Consigliere Dott. Aldo DE
MATTEIS;

lette le conclusioni scritte dal Sostituto Procuratore
Generale Dott. Antonio MARTONE, il quale chiede che le
Sezioni unite della Corte di cassazione, in camera di
consiglio, dichiarino la giurisdizione del giudice
amministrativo, con le conseguenze di legge.

Ordinanza

Rilevato in fatto

La soc. coop. a r.l. Inforcoop-Istituto Nazionale di Formazione Cooperativa, attiva nel campo della formazione professionale, ha convenuto avanti al Tribunale di Roma il Ministero del lavoro e delle politiche sociali onde ottenerne la condanna al pagamento di contributi per il progetto di formazione denominato "Manager di imprese sociali", finanziato con contributi comunitari, già concessi alla cooperativa e poi in parte decurtati.

Il Ministero del lavoro ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, con atto notificato il 16 marzo 2004, sviluppando due argomenti: 1) l'affidamento di corsi di formazione professionale, da parte della pubblica amministrazione ad enti privati, costituisce una concessione di pubblico servizio, devoluta come tale, ai sensi dell'art. 33 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (ribadito dall'art. 7 l. Legge 21 luglio 2000, n. 205, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; 2) la potestà amministrativa non si esprime solo e non si esaurisce nella fase della concessione, ma prosegue nella fase della esecuzione del corso di formazione professionale, perché i regolamenti comunitari che disciplinano la materia (20 luglio 2003 n. 2081, 2082 e 2084), ed in particolar l'art. 23 del regolamento 2082,

obbliga gli Stati membri a verificare che le azioni cofinanziate siano attuate correttamente, a prevenire e sanzionare le irregolarità, a recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza. Tale controllo in fase funzionale non può che costituire espressione di un potere pubblico autoritativo, e pertanto la posizione del privato non può che essere quella di un interesse legittimo al pagamento delle somme dovute in relazione all'incarico correttamente espletato.

La soc. cooperativa Inforcoop si è costituita con controricorso resistendo, ed ha altresì depositato memoria. Rileva che la controversia riguarda questioni meramente economiche le quali, prescindendo del tutto dall'atto concessorio, attengono alla sua esecuzione. Chiede che il ricorso sia respinto, e sia affermata la giurisdizione del giudice ordinario adito, sulla base della consolidata giurisprudenza di queste Sezioni Unite, secondo cui occorre distinguere le due fasi: quella antecedente al finanziamento o sovvenzione pubblica, nella quale il privato vanta, nei confronti dell'Autorità concedente, una posizione di interesse legittimo, e quella successiva, in cui si configura un diritto soggettivo alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento o della sovvenzione ed alla conservazione degli importi a tale titolo già riscossi, con conseguente

A314

competenza dell' Ago a conoscere delle controversie relative.

Il ricorso è stato assegnato a queste Sezioni Unite perché sia deciso con sentenza in camera di consiglio ai sensi dell'art. 375 c.p.c., come modificato dall'art. 1 Legge 24 marzo 2001, n. 89.

Il Procuratore Generale ha presentato conclusioni scritte con cui dà atto della giurisprudenza consolidata di queste Sezioni Unite ricordata dalla controricorrente, ma rileva che essa riguarda fattispecie anteriori all'entrata in vigore dell'art. 33 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, e dell'art. 7 Legge 21 luglio 2000, n. 205, i quali devolvono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le questioni in materia di vigilanza e controllo nei confronti dei gestori dei pubblici servizi. Rileva che lo svolgimento di attività di formazione professionale utilizzando i finanziamenti pubblici costituisce un pubblico servizio; che le verifiche amministrative e contabili effettuate dal Ministero costituiscono attività di vigilanza e controllo; ne trae la conseguenza che esse rientrano nella giurisdizione amministrativa, ai sensi dell' art. 33, lett. D) D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e dell'art. art. 7, lett. C) Legge 21 luglio 2000, n. 205).

AGU

la Corte osserva in diritto

1. Lo svolgimento di attività di formazione professionale utilizzando i finanziamenti pubblici costituisce un pubblico servizio (art. 1 legge 21 dicembre 1978, n. 845 - Legge quadro in materia di formazione professionale, che la qualifica come servizio di interesse pubblico; art. 5 stessa legge, che prevede che il servizio di formazione professionale sia svolto dalle Regioni con strutture proprie o convenzionate, sotto il controllo regionale).

2. L'art. 33 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, confermato in parte qua dall'art. 7 Legge 21 luglio 2000, n. 205, devolve alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie in materia di pubblici servizi ed, in particolare (lettere rispettivamente D e C), in materia di vigilanza e controllo nei confronti dei gestori di pubblici servizi.

3. La Corte Costituzionale, con sentenza 204/2004, ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli art. 33 e 7 in esame, nella parte in cui, nell'attribuire al giudice amministrativo le controversie in materia di pubblici servizi relativi a concessione di pubblici servizi, non esclude quelle concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi.

4. Con tale sentenza il riparto di giurisdizione è stato riportato dal blocco delle materie, al carattere della situazione giuridica che si assume lesa e di cui si chiede protezione.

5. Risulta pertanto tuttora valido il consolidato orientamento di queste Sezioni Unite, specie dopo Corte Cost. 2004/2004 cit., secondo cui il privato destinatario di finanziamenti o sovvenzioni pubbliche può essere titolare di differenziate situazioni giuridiche, diversamente qualificate, nei confronti dell'Autorità concedente:

a). Nella fase anteriore al finanziamento, nella quale l'amministrazione agisce normalmente in posizione di potestà amministrativa e valuta un pubblico interesse, il privato ha una posizione di interesse legittimo rispetto al potere dell'Amministrazione di annullare i provvedimenti di attribuzione dei benefici per vizi di legittimità ovvero di revocarli per contrasto originario con l'interesse pubblico; conseguentemente sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo.

b). Anche in questa fase tuttavia il privato può essere titolare di un diritto soggettivo, e conseguentemente sussistere la giurisdizione del giudice ordinario, tutte le volte che la norma di previsione non attribuisca all'Amministrazione poteri discrezionali in ordine alla

concessione del finanziamento, ma soltanto poteri di certazione circa la sussistenza delle condizioni predeterminate per legge per l'erogazione dello stesso, il quale pertanto costituisce il contenuto di un diritto soggettivo perfetto, riconosciuto dalla stessa legge al privato ancor prima della emanazione dell'atto amministrativo;

c). Ancora in questa prima fase può sussistere la giurisdizione del giudice ordinario nelle ipotesi in cui il finanziamento sia oggetto di convenzione tra l'Amministrazione ed il privato, e quindi la fattispecie si caratterizzi per l'adozione da parte del soggetto pubblico di uno strumento paritario di gestione e disciplina degli interessi in conflitto, attraverso l'assunzione dell'obbligazione di erogazione del finanziamento in correlazione con obbligazioni della parte finanziati ed in presenza di condizioni che, se pure unilateralmente prestabiliti da detto soggetto pubblico, appartengono, a seguito dell'accordo tra le parti, al momento negoziale;

d). Nella fase successiva al provvedimento di finanziamento, normalmente il privato è titolare di un diritto soggettivo, avente ad oggetto la concreta erogazione delle somme di denaro disposta con il finanziamento o con la sovvenzione ed alla conservazione degli importi a tale titolo già riscossi, con conseguente competenza

AM

dell'Ago a conoscere delle controversie instaurate o per ottenere gli importi dovuti (ma in concreto non erogati), ovvero per contrastare l'Amministrazione che, servendosi degli istituti della decadenza o della risoluzione, abbia ritirato il finanziamento o la sovvenzione sulla scorta di un preteso inadempimento, da parte del beneficiario, degli obblighi impostigli dalla legge o dalla convenzione posta a base del rapporto di finanziamento.

e). Nella fase successiva alla emanazione del provvedimento la situazione soggettiva del privato può tornare ad essere di interesse legittimo nelle diverse ipotesi in cui la mancata erogazione del finanziamento già accordato consegua all'esercizio di poteri di autotutela dell'Amministrazione, che annulli il provvedimento attributivo per vizi di legittimità ovvero lo revochi per contrasto originario con l'interesse pubblico, atteso che in tali casi il privato beneficiario non può vantare che l'interesse legittimo al corretto esercizio di detti poteri (Cass. 6639/2005).

I principi sopra articolati rappresentano la summa della consolidata giurisprudenza di queste Sezioni Unite sul punto, anche recente (Cass. S.u. 25 luglio 2006 n. 16896, 10 maggio 2001 n. 183, 20 maggio 1999 n. 288,)), e sono stati applicati a fattispecie identiche alla presente di pretese del privato in materia di contributi per la

formazione professionale, e di adempimento al finanziamento concesso (Cass. s.u. 30 marzo 2005 n. 6639, S.u. 22 maggio 1995 n. 5604, Cass. S.u. 23 febbraio 2001 n. 66, s.u. 12 novembre 1999 n. 758).

La giurisprudenza della Corte ha precisato che in tali casi non si tratta di effettuare una ponderazione tra l'interesse pubblico e quello privato (come nel momento della decisione di concedere o no il finanziamento), ma di valutare se siano stati rispettati gli obblighi presi o imposti (Cass. S.u. 7 maggio 2002 n. 6489); ed altresì, in relazione all'argomento del Procuratore Generale, che l'attività di verifica e di controllo attiene unicamente alla fase di adempimento degli obblighi assunti dal privato una volta ottenuto il finanziamento (Cass. 6639/2005 cit.), fase che è paritetica, senza incidere né sull'atto amministrativo di sovvenzione, né sul potere discrezionale di concessione del contributo (sez. un 5604/1995 cit.).

Il ricorso va pertanto respinto, e va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Le spese processuali seguono la soccombenza e vengono liquidate in Euro 100, oltre Euro tremila per onorari di avvocato, oltre spese generali e accessori di legge.

p.q.m.

rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario. Condanna l' amministrazione ricorrente a pagare le spese del presente giudizio liquidate in Euro 100, oltre Euro tremila per onorari di avvocato, oltre spese generali e accessori di legge. 13/11

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili, il 28 settembre 2006.

Il Presidente



CANCELLIERE


Depositato in Cancelleria
oggi 13 OTT. 2006

IL CANCELLIERE



Su-rpg-formaz prof-Inforcoop9

RG 87450/04