



03685/09

REPUBBLICA ITALIANA

Oggetto

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CONTRIBUTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

R.G.N. 19089/2006

SEZIONI UNITE CIVILI

Cron. 3685

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Rep. 152

Dott. GIOVANNI PRESTIPINO - Primo Presidente f.f. - Ud. 16/12/2008  
Dott. ENRICO PAPA - Presidente di sezione - PU  
Dott. ANTONINO ELEFANTE - Presidente di sezione -  
Dott. ALFREDO MENSITIERI - Consigliere -  
Dott. PASQUALE PICONE - Consigliere -  
Dott. MASSIMO BONOMO - Rel. Consigliere -  
Dott. MARIO FINOCCHIARO - Consigliere -  
Dott. UMBERTO GOLDONI - Consigliere -  
Dott. SALVATORE SALVAGO - Consigliere -

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso 19089-2006 proposto da:

FALLIMENTO DELLA SOCIETA' C.A.R. S.R.L., in persona del  
legale rappresentante pro-tempore, elettivamente  
domiciliato in ROMA, VIA VITTORIO VENETO 7, presso lo  
studio dell'avvocato SERGES GIOVANNI, che lo rappresenta  
e difende, giusta delega in calce al ricorso;

- ricorrente -

2008

1190

**contro**

REGIONE LAZIO, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che la rappresenta e difende ope legis;

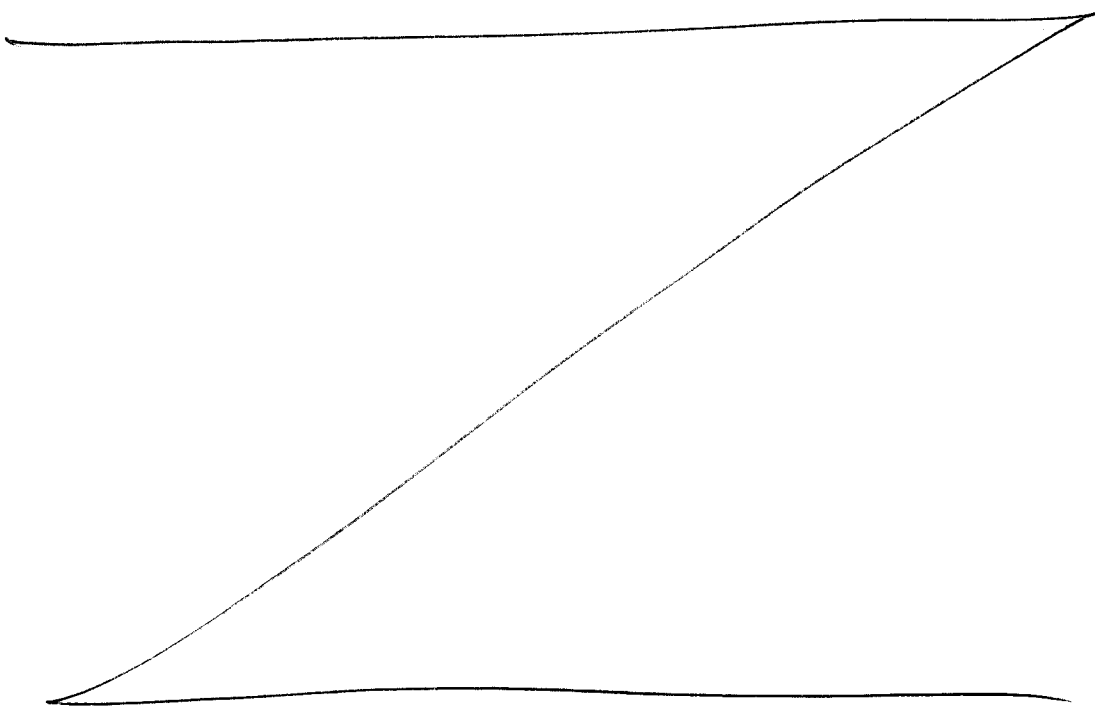
**- controricorrente -**

avverso la sentenza n. 349/2006 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 23/01/2006;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/12/2008 dal Consigliere Dott. MASSIMO BONOMO;

uditi gli avvocati Giovanni SERGES, Cinzia MELILLO dell'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. VINCENZO NARDI che ha concluso per il rigetto del ricorso.





## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione dell'8 giugno 1994 la Regione Lazio proponeva opposizione al decreto ingiuntivo con il quale era stato ad essa ordinato di pagare la somma di lire 2.713.596.000, oltre interessi dalla domanda, a titolo di contributi dovuti per il 1989, ai sensi della legge regionale 22/9/1982 n. 42, alla C.A.R. s.r.l., concessionaria di trasporti pubblici per conto del Comune di Roma.

La Regione assumeva l'insussistenza della prova del credito e contestava che l'atto amministrativo su cui si fondava la pretesa provenisse da un organo competente ad emetterlo e ad assumere impegni di spesa. Nel corso del giudizio si costituiva la Curatela fallimentare della società opposta, nelle more dichiarata fallita.

Il Tribunale di Roma, con sentenza depositata il 3.12.2002, dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Riteneva il giudice di primo grado che, risultando la pretesa della ricorrente fondata su una lettera/relazione emessa in data 17.1.1991 dall'Assessorato competente ai trasporti ed avendo la Regione contestato la competenza dell'organo che ne era l'autore ad emettere impegni di spesa e riconoscimenti di debito, così sollevando un vizio dell'atto amministrativo, la controversia relativa fosse riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, al quale

M



era ugualmente devoluta ogni controversia sul rapporto concessorio.

Sull'impugnazione del fallimento C.A.R., la corte di Appello di Roma pronunciava sentenza, depositata il 23.1.2006, con cui respingeva l'appello e confermava la statuizione di primo grado relativa alla giurisdizione. La corte territoriale fondava la propria decisione sull'assenza di una delibera della Giunta Regionale diretta a determinare i contributi per l'anno 1989, con il conseguente carattere di interesse legittimo della pretesa fatta valere in giudizio dall'appellante.

Avverso la sentenza d'appello il Fallimento della C.A.R. s.r.l. ha proposto ricorso per cassazione sulla base di un unico motivo, illustrato con memoria.

NB

La Regione Lazio ha resistito con controricorso.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico mezzo d'impugnazione il ricorrente lamenta violazione dei principi in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo; violazione degli artt. 2 e 5 della l. n. 1034 del 1971 e della legge regionale del Lazio n. 42 del 1982, in relazione all'art. 360 nn. 1 e 3 cod. proc. civ..

La curatela fallimentare sostiene che la stessa giurisprudenza citata dalla corte territoriale a sostegno della decisione assunta collegherebbe l'insorgenza del diritto



soggettivo del concessionario al momento delle deliberazioni della Giunta regionale che esauriscono il proprio potere discrezionale, anche soltanto con la determinazione degli acconti, nel momento della predisposizione dei piani per la determinazione dei contributi. Ciò perché, ai fini della individuazione del momento in cui la posizione di interesse legittimo si trasforma in quella di diritto soggettivo, va considerata la delibera generale nella quale viene esercitato il potere discrezionale e non l'atto vincolato con il quale si dispone il successivo pagamento. Nel caso di specie, con riferimento ai contributi dovuti per gli anni 1988 e 1989, vi sarebbero ben cinque deliberazioni della Giunta regionale (recanti rispettivamente i numeri 473 del 26.1.1988, 3405 del 12.4.1988 e 3923 del 29.4.1988) con le quali era stata autorizzata l'erogazione di contributi a titolo di anticipazione, nonché le deliberazioni di Giunta n. 10035 del 22.11.1988 e 41 del 13.1.1989 relative alle anticipazioni dovute per l'anno 1989.

B

Obietta la Regione che, fino all'emanazione del provvedimento che rende l'Amministrazione debitrice, il privato è titolare di un mero interesse legittimo azionabile dinanzi al giudice amministrativo. Inoltre, la deliberazione della Giunta regionale del 13.1.1989, richiamata da controparte, era rimasta priva di effetti in quanto sospesa da una successiva delibera del 17.3.1989.



2. Il ricorso è fondato nei limiti appresso precisati.

Come già affermato da queste Sezioni Unite, in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve essere attuato distinguendo le ipotesi in cui il contributo (o la sovvenzione) è riconosciuto direttamente dalla legge e alla p.a. è demandato esclusivamente il controllo in ordine all'effettiva sussistenza dei presupposti puntualmente indicati dalla legge stessa, da quelle in cui la legge attribuisce invece alla p.a. il potere di riconoscere l'ausilio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse pubblico primario, apprezzando discrezionalmente l'"an", il "quid" ed il "quomodo" dell'erogazione (Cass. Sez. Un. 25 luglio 2006 n. 16896, 22 luglio 2002 n. 10689; cfr. anche Cass. Sez. Un. 28 ottobre 2005 n. 21000).

Inoltre, la posizione del privato è di interesse legittimo, come tale tutelabile dinanzi al giudice amministrativo, nella fase procedimentale anteriore all'emanazione del provvedimento (discrezionale) attributivo del beneficio, ovvero nel caso che tale provvedimento venga annullato o revocato in via di autotutela per vizi di legittimità o per il suo contrasto (originario) con il pubblico interesse, mentre la posizione è di diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, se la controversia attiene alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli

13



obblighi a cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione (Cass. Sez. Un. 25 luglio 2006 n. 16896, 23 febbraio 2001 n. 66; vedi pure Cass. 10 maggio 2001 n. 183 e, per la fase successiva all'attribuzione del beneficio, Cass. Sez. Un. 10 aprile 2003 n. 5617).

Nella specifica materia dei contributi di esercizio a favore delle imprese di trasporto locale in concessione, è stato ritenuto (Cass. Sez. Un. 16 maggio 2008 n. 12372, Cass. Sez. Un. 4 luglio 2006 n. 15216) che tali contributi debbano essere qualificati come "corrispettivi", in quanto costituiscono prestazioni a favore dei concessionari di pubblici servizi di trasporti destinati ad indennizzarli di particolari costi sostenuti per la gestione e viene quindi in considerazione l'applicazione della disciplina relativa alla riserva di giurisdizione ordinaria in materia di corrispettivi (già contenuta nella L. n. 1034 del 1971, art. 5, comma 2 e attualmente nella normativa risultante dal D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 33, comma 2, come modificato dalla L. n. 205 del 2000, art. 7, nella "lettura" che ne ha dato la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004). Tuttavia, anche in materia di indennità, canoni o altri corrispettivi relativi a concessioni amministrative, alla giurisdizione del giudice ordinario sono devolute solo quelle controversie di contenuto meramente patrimoniale, nelle quali non assuma rilievo un potere d'intervento della p.a. a tutela di interessi generali, mentre,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'M' or similar character.



quando la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa della p.a., la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass. n. 411/2007; 22661/2006; 6744/2005).

In particolare, occorre distinguere i casi in cui l'Amministrazione<sup>x</sup> non abbia ancora riconosciuto, all'esito delle sue valutazioni discrezionali, come dovuto il contributo - casi nei quali la posizione del privato ha consistenza di interesse legittimo - da quelli in cui il riconoscimento del contributo vi sia già stato e si debba solamente procedere alla sua erogazione, configurandosi in quest'ultima ipotesi una posizione di diritto soggettivo in capo al privato.

La presente causa nasce da un'opposizione a decreto ingiuntivo con il quale era stato richiesto alla Regione Lazio il pagamento della somma di lire 2.713.596.000, oltre interessi, quali contributi di esercizio di trasporti pubblici locali dovuti ai sensi della Legge regionale 22.9.1982 n. 42.

103

La materia è regolata dalla legge 10 aprile 1981 n. 151 (legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione e il potenziamento dei trasporti pubblici locali), e dalla legge della Regione Lazio 22 settembre 1982 n. 42.

Come già sottolineato da questa Corte (Cass. 7 febbraio 2007 n. 2707), l'art. 6 della citata legge quadro, dopo avere stabilito che i contributi erogati dalla regione per l'esercizio dei trasporti pubblici locali, destinati a "conseguire



l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto", sono determinati annualmente, calcolando il costo economico standardizzato del servizio e i ricavi del traffico presunti, derivanti dall'applicazione di tariffe minime stabilite dalla regione, con il concorso degli enti locali interessati, al secondo comma precisava che l'erogazione dovesse avvenire in via preventiva, sulla base delle percorrenze autorizzate ed effettuate nell'anno precedente, con successivo conguaglio, tenuto conto delle percorrenze effettuate nell'anno di riferimento dei contributi stessi (questo comma è stato successivamente abrogato dall'art. 4 della legge 15.12.1990 n. 385, non applicabile nella specie razione temporis); tale norma al terzo comma aggiunge "le eventuali perdite o disavanzi non coperti dai contributi regionali come sopra determinati restano a carico delle singole imprese od esercizi di trasporto".

A handwritten mark, possibly initials or a signature, consisting of a stylized 'B' or similar character.

La L.R. Lazio 22 settembre 1982, n. 42, emanata in applicazione della legge quadro, ha stabilito che i contributi annui per l'esercizio dei servizi di cui si tratta, concessi con l'obiettivo considerato dal predetto art. 6 - di conseguire cioè l'equilibrio economico dei bilanci (art. 1) - previa domanda al presidente della regione da inoltrare entro il 30 settembre dell'anno precedente quello di riferimento della richiesta, sulla base del bilancio o conto consuntivo dell'esercizio pregresso, anteriore all'anno di inoltro, e del bilancio o stato di previsione dell'esercizio di riferimento, debbono



determinarsi annualmente, in misura chilometrica, tenendo conto del costo economico standardizzato del servizio e delle tariffe minime da applicare nell'anno di riferimento del contributo (art. 4). L'art. 5, comma 1, prevede poi che gli elementi economici e gli standards previsti dall'articolo precedente, posti a fondamento del piano di riparto e di assegnazione dei contributi di esercizio approvato annualmente dalla giunta regionale, siano commisurati alle percorrenze autorizzate ed effettuate nell'anno precedente "salvo necessario conguaglio a consuntivo in relazione alle percorrenze autorizzate ed effettivamente svolte nell'anno di riferimento"; e il VI comma stabilisce che l'importo dei contributi regionali, che a seguito di verifica a consuntivo risultasse superare il disavanzo di gestione, sia considerato acconto sugli esercizi successivi, fatta salva la facoltà per la Regione Lazio di provvedere in ogni caso al recupero delle eccedenze; mentre perdite o disavanzi eventuali non coperti dai contributi restino a carico delle singole imprese ed esercizi di trasporto.

MB

La Corte d'appello ha respinto l'impugnazione contro la sentenza di primo grado dichiarativa del difetto di giurisdizione, richiamando, da un lato, alcune pronunce di questa Corte e, dall'altro, escludendo che in concreto i detti contributi fossero stati determinati dal competente organo regionale. In particolare, il giudice di secondo grado, esaminando la comunicazione del 17 gennaio 1991, proveniente



dall'Assessore ai trasporti, invocata dall'appellante a prova della sussistenza del credito, ha osservato che, pur essendo state calcolate le somme dovute per l'anno 1989 in favore della società C.A.R. (lire 2.713.960.000, stessa cifra portata dal decreto ingiuntivo), non risultava intervenuta alcuna delibera di Giunta che avesse determinato i predetti contributi, a differenza di quanto esplicitamente affermato nella stessa lettera per l'anno 1988. Ha aggiunto la Corte territoriale che l'affermazione, contenuta nella lettera, per cui le erogazioni calcolate (riguardanti anche la C.A.R. e relative agli anni dal 1989 al 1991) non potevano essere disposte "perché il Comune di Roma non era in regola con la dichiarazione di regolare effettuazione dei servizi, dovuta ai sensi dell'art. 7 della L.R. 22.9.1982 n. 42" non indicava la semplice mancanza di un adempimento formale prodromico alla concreta erogazione, ma la mancanza della delibera di giunta che disponeva le dette erogazioni, non essendosi perfezionati tutti i presupposti previsti per l'esercizio del potere discrezionale da parte della P.A..

MB

Rileva, però, il Collegio che dalla documentazione in atti, direttamente esaminabile da questa Corte, avendo la causa per oggetto una questione di giurisdizione, risulta che la Giunta Regionale del Lazio, con delibera n. 41 del 13 gennaio 1989, richiamata nel ricorso, aveva disposto l'erogazione delle anticipazioni dei contributi di esercizio di servizi pubblici di



autotrasporto, a titolo di acconto e salvo conguaglio, nei confronti di una serie di enti gestori, tra cui la C.A.R. s.r.l., nella misura, per quest'ultima, di lire 213.231.000 mensili per il primo trimestre del 1989.

Ora, tenuto conto del sistema sopra descritto - caratterizzato, da un lato, da erogazioni preventive e, dall'altro, da conguagli a consuntivo - deve ritenersi che rispetto alle anticipazioni deliberate dalla Giunta Regionale per il primo trimestre dell'anno 1989 la posizione della C.A.R. fosse di diritto soggettivo, avendo l'Amministrazione già esercitato i suoi poteri discrezionali nella determinazione del contributo da erogarsi in via preventiva e nell'individuazione della società ricorrente come beneficiaria del medesimo .

La mancanza dell'attestazione di cui all'art. 7 della L.R. n. 42 del 1982, richiamata nella sentenza impugnata, non dimostra il difetto della delibera di Giunta che disponeva le erogazioni, ma costituisce un elemento ininfluenza in ordine alla decisione sulla giurisdizione e rilevante solo ai fini della liquidazione del contributo, come si ricava dalla stessa rubrica dell'art. 7 citato ("Prescrizioni per la liquidazione dei contributi").

NB

**3.** Il ricorso deve essere, pertanto, parzialmente accolto e va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda per la parte relativa alle erogazioni preventive riguardanti il primo trimestre del 1989, mentre il ricorso deve



essere rigettato per il resto, non risultando dagli atti delibere della Giunta regionale attributive dei contributi, neppure come acconti, con conseguente dichiarazione della giurisdizione del giudice amministrativo, davanti al quale vanno rimesse le parti.

La sentenza impugnata va cassata, nei limiti dell'accoglimento, con rimessione della causa dinanzi al primo giudice.

Il giudice di rinvio provvederà anche in ordine alle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso per la parte relativa alle erogazioni preventive riguardanti il primo trimestre del 1989, dichiarando la giurisdizione del giudice ordinario, e lo rigetta per il resto, dichiarando la giurisdizione del giudice amministrativo, davanti al quale rimette le parti; cassa la sentenza impugnata, nei limiti dell'accoglimento, e rinvia la causa al Tribunale di Roma, in persona di altro magistrato, anche per le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma il 16 dicembre 2008.

Il Cons. est.

Il Presidente

Massimo Bonomo

Giovanni Prestipino

IL CANCELLIERE  
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi, .....  
IL CANCELLIERE  
Giovanni Giambattista

16 FEB. 2009