

## **Appartiene al giudice ordinario la giurisdizione sulla lesione dell'affidamento incolpevole ingenerato da un provvedimento favorevole, annullato in via di autotutela.**

di Maria Isotta Fermani

Data di pubblicazione: 16-1-2019

*Spetta al GO la cognizione delle controversie promosse per il **risarcimento del danno** patito a causa del comportamento tenuto dalla Pubblica Amministrazione, ove il privato si dolga non già dell'illegittimità dell'atto amministrativo (in specie, di annullamento in autotutela di un bando di finanziamento), bensì del ritardo con cui la P.A. è addivenuta alla decisione di annullare l'atto amministrativo (ampliativo della sfera patrimoniale), in via di autotutela, così ledendo l'**incolpevole affidamento** che su di esso aveva riposto il privato.*

La pronuncia in esame affronta il problema del riparto di giurisdizione tra GA e GO in caso di lesione dell'affidamento incolpevole, in capo al privato, per annullamento in autotutela, di un provvedimento favorevole ma illegittimo<sup>[1]</sup>.

In via preliminare, la cassazione ribadisce che la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda ossia al *petitum* sostanziale e non in base alla prospettazione compiuta dalle parti.

*Il *petitum* sostanziale deve essere identificato, 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 individuarsi con riguardo ai fatti allegati.*

Ciò posto in via processuale, le Sezioni Unite affermano che la controversia spetta alla cognizione del GO quando *non si contesta alla P.A. l'esercizio illegittimo di un potere attraverso l'emanazione di un atto di annullamento in autotutela, ma la **lesione dell'affidamento riposto dal privato sulla stabilità del finanziamento precedentemente concesso**, per essere l'annullamento intervenuto a notevole distanza temporale dalla approvazione della graduatoria, quando ormai si era consolidata la sua legittima aspettativa alla ricezione del finanziamento al quale era stato ammesso, sia pure in forza di un provvedimento poi rivelatosi illegittimo.*

*L'attore ha in definitiva lamentato una **lesione della sua integrità patrimoniale per violazione del principio generale di diligenza e buona fede ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.**, rispetto alla quale l'esercizio del potere amministrativo non rileva in sé, ma solo per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole.*

Viene, pertanto, consolidato il tradizionale insegnamento in base al quale l'attrazione della

*tutela risarcitoria dinanzi al **giudice amministrativo** può verificarsi **soltanto qualora il danno patito dal soggetto che agisce nei confronti della pubblica amministrazione, sia conseguenza immediata e diretta, della dedotta illegittimità del provvedimento che egli ha impugnato.***

*Mentre, si è al di fuori della giurisdizione amministrativa, se viene in rilievo una fattispecie **“complessa”** in cui l’emanazione di un **provvedimento favorevole, successivamente annullato in quanto illegittimo**, si configura solo come uno dei presupposti dell’azione risarcitoria che si fonda altresì sulla **capacità del provvedimento di determinare l’affidamento dell’interessato e la lesione del suo patrimonio.***

*In conclusione, le Sezioni Unite ribadiscono la giurisdizione ordinaria, in materia di risarcimento del danno da provvedimento favorevole ma illegittimo, previamente annullato in autotutela, poiché la pretesa risarcitoria azionata si basa sul colpevole ritardo della PA e sulla legittima aspettativa creata in capo al privato, con lesione del principio dell’affidamento incolpevole.*

[1] Nello specifico, la controversia da cui è sorto il conflitto negativo di giurisdizione fra il Tribunale Civile di Palermo ed il TAR Sicilia di Palermo afferiva al risarcimento dei danni richiesti da un privato che era stato leso dall’annullamento in autotutela da parte dell’amministrazione regionale di un bando di finanziamento e della successiva graduatoria dei progetti ammissibili e finanziabili approvata (e nella quale era stato inserito il progetto a suo tempo presentato dal privato).

## L'ORDINANZA

sul conflitto di giurisdizione, iscritto al NRG 18459 del 2018, sollevato d'ufficio dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con ordinanza pubblicata 1'8 giugno 2018 nel procedimento vertente tra: MERCURIO Leonardo;

- ricorrente non costituito in questa sede –

contro

ASSESSORATO DELLA COOPERAZIONE, DEL COMMERCIO, DELL'ARTIGIANATO E DELLA PESCA DELLA REGIONE SICILIANA; ASSESSORATO REGIONALE DELL'AGRICOLTURA, DELLO SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA MEDITERRANEA DELLA REGIONE SICILIANA; - resistenti non costituiti in questa sede –

Sez. U Num. 32365 Anno 2018 Presidente: SPIRITO ANGELO Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 13/12/2018 Corte di Cassazione –

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 4 dicembre 2018 dal Consigliere Alberto Giusti; lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Alberto Celeste, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del

giudice ordinario.

## FATTI DI CAUSA

1. - A seguito di declinatoria di competenza in favore del Tribunale di Palermo pronunciata dal Tribunale di Termini Imerese con sentenza in data 26 febbraio 2010, Leonardo Mercurio, con atto di citazione in data 12 febbraio 2011, ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Palermo l'Assessorato della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca della Regione Siciliana, chiedendo la condanna dell'amministrazione convenuta al risarcimento del danno conseguente all'annullamento in autotutela, avvenuto in data 11 aprile 2017, del decreto del 22 dicembre 2004, recante l'approvazione della graduatoria del finanziamento per le imprese ittiche.

Ha esposto al riguardo l'attore di avere partecipato, con la presentazione di un progetto, al bando per l'ammissione al contributo per le nuove costruzioni di natanti da pesca e che la sua istanza di finanziamento era stata ammessa all'aiuto pubblico nella misura di euro 127.149,33 con il decreto dell'Assessorato regionale n. 148 del 22 dicembre 2004.

Il Mercurio ha dedotto che, a seguito di ciò, si era venuta a creare in capo ad esso attore una legittima aspettativa stante l'affidamento sullo stanziamento delle dette somme, tanto che, confidando sull'erogazione del finanziamento, egli aveva sostenuto ingenti spese ed effettuato investimenti per le imbarcazioni e gli accessori di cui abbisognava. Corte di Cassazione - copia non ufficiale

L'attore ha evidenziato che con lettera del 3 maggio 2007 l'Assessorato regionale aveva comunicato l'annullamento del citato decreto n. 148 del 2004. Il Mercurio ha quindi rilevato che la situazione era divenuta grave e di estremo rischio per la procurata esposizione debitoria, acuita dalla mancanza di liquidità, in quanto la Regione Siciliana per il tramite del suo Assessorato, nonostante l'avvenuto e decretato finanziamento, non aveva erogato nessun contributo. L'attore ha infine precisato che era ravvisabile in capo alla P.A. "una responsabilità da contatto amministrativo qualificato, in quanto la condotta di parte convenuta ha pure determinato la violazione di particolari obblighi di protezione", e che il giudizio così promosso "ha come oggetto il risarcimento del danno causata dalla condotta avversaria, ... ritenuta rilevante ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., e non già la legittimità o meno del provvedimento della P.A.".

2. - Accogliendo l'eccezione sollevata dalla difesa dell'amministrazione convenuta, il Tribunale di Palermo, con sentenza in data 27 febbraio 2015, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo. Il Tribunale ha osservato che nella vicenda in questione non si controverte di inadempimenti da parte del beneficiario, quanto, piuttosto, di revoca di un provvedimento concessorio del beneficio determinato da (sopravvenute) ravvisate ragioni di originario contrasto con l'interesse pubblico; rispetto a tale situazione, il beneficiario può vantare una posizione di interesse legittimo al corretto esercizio di detti poteri, con conseguente attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo.

3. - Riassunta la causa dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia con ricorso in data 10 maggio 2015, il Mercurio ha riproposto le medesime argomentazioni e formulato la medesima domanda già spiegata nel giudizio civile, chiedendo la condanna dell'Assessorato della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca della Regione Siciliana e dell'Assessorato dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mediterranea della Regione Siciliana al risarcimento del danno per effetto del comportamento tenuto dall'amministrazione resistente in violazione dei principi di buona fede, correttezza e normale diligenza e in conseguenza dell'annullamento del decreto del 22 dicembre 2004, concernente la graduatoria dei progetti, relativi alla costruzione di nuove navi, ritenuti ammissibili con decreto ministeriale 5 novembre 2004 e finanziabili con fondi regionali fino alla concorrenza delle risorse disponibili, annullamento disposto con decreto del dirigente generale del Dipartimento regionale della pesca dell'11 aprile 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 22 dell'11 maggio 2007. Si è costituito l'Assessorato della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca della Regione Siciliana, resistendo.

4. - Il TAR, all'esito della prima udienza fissata per la discussione del ricorso, ha sollevato d'ufficio il conflitto di giurisdizione, ai sensi dell'art. 11, comma 3, cod. proc. amm., chiedendo che sia dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. Il Tribunale amministrativo confliggente osserva che il ricorrente non radica la pretesa risarcitoria azionata sul presupposto dell'illegittimità dell'atto di annullamento in autotutela del provvedimento di finanziamento, ma sul fatto che tale atto - di cui non viene censurata la legittimità - è intervenuto a distanza di molto tempo da quando l'amministrazione era in possesso di tutti gli elementi necessari alla sua adozione, determinando in tal modo il consolidamento della legittima aspettativa alla ricezione del finanziamento.

5. - Il conflitto di giurisdizione è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

Secondo l'Ufficio del Procuratore generale, l'asserito danno non viene invocato come conseguenza immediata e diretta dell'illegittimità dell'atto di annullamento in autotutela, ma per il ritardo con cui la P.A. è addivenuta alla decisione di annullare l'atto amministrativo ampliativo della sfera patrimoniale, così ledendo l'incolpevole affidamento che su di esso aveva riposto il privato.

## RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - A seguito del conflitto negativo di giurisdizione sollevato dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, si tratta di stabilire a quale plesso giurisdizionale sia devoluta la cognizione della controversia promossa per il risarcimento del danno conseguente al comportamento tenuto dall'amministrazione regionale resistente nel procedimento volto al finanziamento della costruzione di nuove navi da pesca, culminato nell'annullamento in autotutela, ad opera del decreto in data 11 aprile 2007, del decreto del 22 dicembre 2004, che aveva disposto il finanziamento dei progetti inseriti nella graduatoria relativa alla Regione Siciliana, tra cui quello, presentato dal ricorrente nel giudizio a quo, per un contributo pari a euro 127.149,33, a fronte di un investimento complessivo pari a euro 317.873,31. 2. - Va

ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte regolatrice, la giurisdizione deve essere determinata sulla base della domanda, dovendosi guardare, ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, non già alla prospettazione compiuta dalle parti, bensì al petitum sostanziale. Quest'ultimo deve essere identificato, 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 individuarsi con riguardo ai fatti allegati (Cass., Sez. Un., 2 marzo 2018, n. 4996; Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350).

3. - La giurisprudenza delle Sezioni Unite ha ripetutamente affermato, a partire dalla ordinanze 23 marzo 2011, nn. 6594, 6595 e 6596, che l'attrazione della tutela risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo può verificarsi soltanto qualora il danno patito dal soggetto che agisce nei confronti della pubblica amministrazione sia conseguenza immediata e diretta della dedotta illegittimità del provvedimento che egli ha impugnato, mentre si è al di fuori della giurisdizione amministrativa se viene in rilievo una fattispecie complessa in cui l'emanazione di un provvedimento favorevole, che venga successivamente annullato in quanto illegittimo, si configura solo come uno dei presupposti dell'azione risarcitoria che si fonda altresì sulla capacità del provvedimento di determinare l'affidamento dell'interessato e la lesione del suo patrimonio, che consegue a tale affidamento e alla sopravvenuta caducazione del provvedimento favorevole (Cass., Sez. Un., 4 settembre 2015, n. 17586; Cass., Sez. Un., 22 maggio 2017, n. 12799; Cass., Sez. Un., 23 gennaio 2018, n. 1654; Cass., Sez. Un., 24 settembre 2018, n. 22435).

4. - Il caso in esame ricade in questa seconda ipotesi. Il giudizio promosso dinanzi al Tribunale ordinario, e poi proseguito, a seguito della pronuncia declinatoria della giurisdizione, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, ha ad oggetto - come si legge nell'atto di citazione - "il risarcimento dei danni causato dalla condotta" dell'amministrazione regionale, "ritenuta rilevante ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.", "e non già la legittimità o meno del provvedimento della P.A.", di cui non è chiesto neppure l'annullamento, lamentandosi, da parte dell'attore, la lesione, per colpa dell'amministrazione, della "legittima aspettativa" e "dell'affidamento sullo stanziamento" contenuto nel decreto dell'Assessorato regionale in data 22 dicembre 2004 (recante la graduatoria dei progetti, relativi alla costruzione di nuove navi, ritenuti ammissibili con decreto ministeriale 5 novembre 2004 e finanziabili con fondi regionali fino alla concorrenza delle risorse disponibili), e deducendosi di avere - "confidando sull'erogazione del finanziamento in questione" - "sostenuto ingenti spese ed effettuato investimenti per le imbarcazioni e gli accessori". In sostanza, non si rimprovera alla P.A. l'esercizio illegittimo di un potere consumato nei confronti dell'attore attraverso l'emanazione di un atto di annullamento in autotutela, ma la colpa consistita nella lesione dell'affidamento riposto dal medesimo sulla stabilità del finanziamento precedentemente concesso, per essere l'annullamento intervenuto a notevole distanza temporale dalla approvazione della graduatoria, quando ormai si era consolidata la sua legittima aspettativa alla ricezione del finanziamento al quale era stato ammesso, sia pure in forza di un provvedimento poi rivelatosi illegittimo, e nonostante le ragioni poste a fondamento del decreto di annullamento in autotutela fossero già da tempo a conoscenza dell'amministrazione regionale. L'attore ha in definitiva lamentato una lesione della sua integrità patrimoniale per violazione del principio generale di diligenza e buona fede ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., rispetto alla quale l'esercizio del potere

amministrativo non rileva in sé, ma solo per l'efficacia causale del danno-evento da affidamento incolpevole. 5. - E' dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. Nessuna statuizione deve essere adottata sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione sollevato d'ufficio, nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva. P.Q.M. dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e cassa la sentenza declinatoria del Tribunale di Palermo in data 27 febbraio 2015, dinanzi al quale rimette le parti. Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2018.

Il Presidente