

## **Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6590**

Conformemente alle decisioni n. 4/2005 e n. 4/2008, l'Adunanza Plenaria ha ritenuto, mutando una sua precedente giurisprudenza (C.d.S., A.P. n. 42/1980), che, nel processo amministrativo, da una lettura coordinata dei primi due commi dell'art. 30 della legge n. 1034 del 1971, si desume che: nelle ipotesi in cui il TAR abbia espressamente pronunciato sulla giurisdizione, la relativa statuizione può essere conosciuta dal giudice di appello solo in presenza di apposito gravame di parte; il giudice d'appello resta, invece, legittimato ad intervenire d'ufficio quando il giudice di primo grado ha statuito, solo in forma implicita, sulla giurisdizione attraverso l'adozione di una pronuncia di merito o di carattere processuale che non avrebbe, però, potuto essere adottata se non da un organo provvisto di potestà giurisdizionale.

Il privato destinatario di finanziamenti o sovvenzioni pubbliche vanta, nei confronti dell'autorità concedente, una posizione tanto 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), quanto di diritto soggettivo (relativa alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento o della sovvenzione ed alla conservazione degli importi a tale titolo già riscossi). In tale seconda ipotesi spetta quindi al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie instaurate per ottenere gli importi dovuti, ovvero per contrastare l'Amministrazione che, servendosi degli istituti della revoca, 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 (così: Cass. S.U. 183/2001).

Per quanto riguarda la illegittimità della cartella di pagamento, poiché quest'ultima non è autonoma, ma costituisce uno strumento in cui viene enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale, l'impugnazione deve essere proposta avanti al giudice che ha giurisdizione a decidere in ordine al rapporto cui la cartella stessa è funzionale (così da ultimo: Cass. S.U. n. 3001/2008).

### **REPUBBLICA ITALIANA**

### **IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*N.6590/2008*

*Reg.Dec.*

*N. 1683-1684*

*1685 Reg.Ric.*

*ANNO 2008*

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

### **DECISIONE**

sui ricorsi riuniti in appello nn. 1683-1684-1685 del 2008 proposti rispettivamente:

1) ric. n. 1683/2008 da D.P. SPA, rappresentata e difesa dagli Avv. Alberto Fantini, Federico Tedeschini e Mario Tonucci con domicilio eletto in Roma Largo Messico n. 7, presso l'Avv. Federico Tedeschini;

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

2) ric. n. 1684/2008 proposto da D.P. S.P.A. rappresentata e difesa dagli Avv. Alberto Fantini, Federico Tedeschini e Mario Tonucci con domicilio eletto in Roma Largo Messico n. 7, presso l'Avv. Federico Tedeschini;

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

3) ric. n. 1685/2008 proposto da D.P. SPA rappresentata e difesa dagli Avv. Alberto Fantini, Federico Tedeschini e Mario Tonucci con domicilio eletto in Roma Largo Messico n. 7, presso l'Avv. Federico Tedeschini;

contro

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

delle sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio sede Roma Sez. III ter n. 126/2007 (ric. n. 1683/08); n. 125/2007 (ric. n. 1684/08); 127/2007 (ric. n. 1685/08);

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti costituite;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 17 ottobre 2008 relatore il Presidente Giuseppe Barbagallo. Uditi gli avv.ti Tedeschini, Fantini e l'avv. dello Stato Ranucci;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO**

A. Con la sentenza n. 125 del 2007 il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio - Sezione Terza Ter- ha respinto il ricorso, proposto dalla società D.P. s.p.a., azienda produttrice di pasta con sede in F., contro il Ministero delle attività produttive per l'annullamento:

- del decreto ministeriale n. B4/RC/6 matr. 08207/00/06 del 28/4/03 comunicato con nota del 5/5/03 e ricevuta il 17/5/03, con il quale il Ministero delle attività produttive aveva revocato totalmente il provvedimento di concessione provvisoria di agevolazioni e ha richiesto la restituzione dell'importo di € 1.022.421,98 erogato quale anticipazione per il contributo in conto capitale con gli interessi calcolati al tasso di riferimento - 14,6% - vigente alla data del provvedimento di

concessione, maggiorato di dieci punti per il periodo intercorrente dalla data dell'ultima erogazione (9.7.90) alla data di restituzione;

- degli atti e provvedimenti richiamati nel suddetto D.M., nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e conseguente. La revoca e la restituzione dell'anticipazione del contributo, maggiorata degli interessi spettanti oggetto di tale giudizio erano state disposte in base al presupposto che la ricorrente non avesse completato gli investimenti entro il termine prorogato del 31/12/95. La società ricorrente aveva contestato innanzi al giudice di primo grado la verità di tale presupposto, sostenendo di aver rispettato gli obblighi relativi al programma di investimenti previsti nella concessione e deducendo a sua volta l'inadempimento nell'erogazione del finanziamento da parte dell'istituto incaricato, l'omessa vigilanza del Ministero, il lungo tempo trascorso dalla concessione delle agevolazioni, la irragionevolezza di una revoca totale dal momento che era prevista la revoca parziale in caso di mancato completamento dei lavori nei termini stabiliti. Il giudice di primo grado ha respinto il ricorso giudicando che sussistevano i presupposti della revoca, *“non essendo stato portato a compimento in alcun modo, neppure parziale, il programma di investimenti”*.

B. Con sentenza coeva n. 126 del 2007 lo stesso Tribunale ha respinto il ricorso, proposto dalla società D.P. contro il Ministero delle attività produttive per l'annullamento:

- del decreto ministeriale n. B4/RC/6 matr. 08207/00/08 del 28/4/03 comunicato con nota del 5/5/03 e ricevuta il 17/5/03, con il quale il Ministero delle attività produttive aveva revocato totalmente il provvedimento di concessione provvisoria di agevolazioni D.M. 13/7/94 n. 02/CR/6/687;

- degli atti e provvedimenti richiamati nel suddetto D.M. del 28/4/03, nonché di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e conseguente. La revoca oggetto di tale secondo giudizio era anch'essa stata disposta in base al presupposto che la ricorrente non avesse completato gli investimenti entro il termine previsto nel decreto di concessione provvisoria. Il TAR ha riconosciuto la sussistenza di tale presupposto e, conseguentemente, ritenute infondate le censure proposte ha respinto il ricorso.

C. Con la sentenza n. 127 del 2007 il giudice di primo grado ha respinto il ricorso, proposto dalla società D.P. contro il Ministero delle attività produttive per l'annullamento:

della cartella di pagamento n. 057 2004 00457462 07, con la quale è stato richiesto il pagamento di € 3.540.872,67.

Il TAR ha dichiarato la manifesta infondatezza dei suddetti primi cinque motivi di ricorso per illegittimità derivata in quanto relativi a vizi degli atti di revoca.

In relazione ai dedotti vizi propri della cartella esattoriale il giudice di primo grado ha giudicato infondate: 1) la censura avente ad oggetto la prescrizione del credito, sul rilievo che la prescrizione del credito doveva farsi decorrere dalla revoca delle agevolazioni finanziarie, avvenuta nell'aprile 2003; 2) la censura con la quale si era affermato che la cartella non spiegava come da un debito pari ad € 1.022.421,98 si fosse pervenuti ad una quantificazione della somma da pagare di €. 3.540.872,67, sottolineando che, come precisato nell'art. 2 del decreto di revoca del 28 aprile 2003, l'importo di € 1.022.421,98, erogato quale anticipazione per il contributo in conto capitale, doveva essere restituito *“con gli interessi calcolati al tasso di riferimento (14,6%) vigente alla data del provvedimento di concessione (31 gennaio 1990) maggiorato di dieci punti per il periodo intercorrente dalla data dell'ultima erogazione (9 luglio 1990) alla data di restituzione”*;

Ha ritenuto infine inammissibile la censura con la quale si era contestata l'erroneità *dell'an debeatur*, rilevando che la ricorrente non aveva provato quale sarebbe dovuta essere a suo avviso la corretta somma da restituire.

D. Avverso ciascuna di tali sentenze propone appello la società soccombente chiedendo la riforma delle sentenze impugnate con ogni conseguente pronuncia.

## MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Riuniti i ricorsi in quanto oggettivamente e soggettivamente connessi, il Collegio deve esaminare d'ufficio la questione relativa alla sussistenza della giurisdizione amministrativa in ordine alla presente controversia. Infatti, conformemente alle decisioni n. 4/2005 e n. 4/2008, l'Adunanza Plenaria, in ordine a una questione di rito preliminare e diversa dalla questione di giurisdizione, ha ritenuto, mutando una sua precedente giurisprudenza (C.d.S., A.P. n. 42/1980), che, nel processo amministrativo, da una lettura coordinata dei primi due commi dell'art. 30 della legge n. 1034 del 1971 (per i quali «*il difetto di giurisdizione deve essere rilevato di ufficio*» e «*avverso le sentenze che affermano o negano la giurisdizione è ammesso ricorso al Consiglio di Stato*»), si desume che: nelle ipotesi in cui il TAR abbia espressamente pronunciato sulla giurisdizione, la relativa statuizione può essere conosciuta dal giudice di appello solo in presenza di apposito gravame di parte; il giudice d'appello resta, invece, legittimato ad intervenire d'ufficio quando il giudice di primo grado ha statuito, solo in forma implicita, sulla giurisdizione attraverso l'adozione di una pronuncia di merito o di carattere processuale che non avrebbe, però, potuto essere adottata se non da un organo provvisto di potestà giurisdizionale.

In applicazione di tale principio, nella specie si deve ritenere che - mancando nella sentenza di primo grado qualunque espressa statuizione in tema di giurisdizione - non sussiste per il giudice di appello la preclusione a conoscere *ex officio* di questioni relative alla giurisdizione.

2. Il Collegio condivide l'orientamento della Corte di cassazione, secondo il quale il privato destinatario di finanziamenti o sovvenzioni pubbliche vanta, nei confronti dell'autorità concedente, una posizione tanto 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), quanto di diritto soggettivo (relativa alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento o della sovvenzione ed alla conservazione degli importi a tale titolo già riscossi). In tale seconda ipotesi spetta quindi al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie instaurate per ottenere gli importi dovuti, ovvero per contrastare l'Amministrazione che, servendosi degli istituti della revoca, 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 (così: Cass. S.U. 183/2001).

Alla luce di tale considerazione deve, pertanto, ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle controversie di cui ai primi due appelli in cui sono in discussione le conseguenze della violazione del vincolo derivante dalla concessione da parte della società appellante.

3. Anche per quanto riguarda il terzo appello, concernente la illegittimità della cartella di pagamento, poiché quest'ultima non è autonoma, ma costituisce uno strumento in cui viene enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale, l'impugnazione deve essere proposta avanti al giudice che ha giurisdizione a decidere in ordine al rapporto cui la cartella stessa è funzionale (così da ultimo: Cass. S.U. n. 3001/2008); va dichiarata, quindi, la giurisdizione del giudice ordinario anche in ordine a tale controversia.

4. Per dare attuazione al principio enunciato dalla Corte costituzionale (12 marzo 2007, n. 77), secondo il quale, allorché un giudice declini al propria giurisdizione affermando quella di un altro giudice, il processo può proseguire innanzi al giudice fornito di giurisdizione e rimangono salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta davanti al giudice privo di giurisdizione è necessario:

a) rimettere le parti davanti al giudice ordinario affinché dia luogo al processo di merito;

b) precisare, comunque, che sono salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda;

c) fissare un termine entro cui tale salvezza opera, che si determina, ex art. 50 c.p.c., in sei mesi decorrenti dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione (C.d.S., VI, n. 1059/2008).

Alla luce delle considerazioni che precedono, la sentenza di primo grado deve essere annullata per difetto di giurisdizione, con rinvio davanti al giudice ordinario perché dia luogo al giudizio di merito.

Sono dichiarati salvi gli effetti sostanziali e processuali delle domande e si fissa il termine di sei mesi dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione, per la riassunzione davanti al giudice ordinario.

5. Le spese del giudizio devono essere compensate, sussistendo giusti motivi, anche in considerazione del fatto che il difetto di giurisdizione è stato rilevato d'ufficio dal Collegio.

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione VI, riuniti i ricorsi, annulla per difetto di giurisdizione le sentenze di primo grado appellate. Rimette le parti davanti al giudice ordinario perché dia vita al giudizio di merito, fissando per la riassunzione il termine di mesi sei dalla comunicazione o, se anteriore, dalla notificazione della presente decisione.

Spese del giudizio compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 17 ottobre 2008 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giuseppe Barbagallo Presidente rel. ed est.

Luciano Barra Caracciolo Consigliere

Aldo Scola Consigliere

Roberto Chieppa Consigliere

Roberto Garofoli Consigliere

**Presidente est.**

**Giuseppe Barbagallo**

**Segretario**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il....29/12/2008

(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)

Il Direttore della Sezione

CONSIGLIO DI STATO