

FABRIZIO TIGANO

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania
tiganofabrizio@virgilio.it

**DETERMINAZIONI DI REVOCA DEI FINANZIAMENTI
PUBBLICI IN MATERIA DI PATTI TERRITORIALI E
TUTELA GIURISDIZIONALE**

**WITHDRAWAL OF PUBLIC GRANTS FOR “TERRITORIAL EM-
PLOYMENT PACTS” AND JUDICIAL PROTECTION**

SINTESI

Il saggio esamina criticamente le attuali problematiche concernenti i provvedimenti di revoca dei finanziamenti pubblici, specialmente in materia di patti territoriali, con particolare riferimento ai profili della tutela dinanzi alla giurisdizione amministrativa, rilevando come, talora, la stessa giurisprudenza mostri rilevanti oscillazioni per quanto riguarda il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario ed amministrativo.

ABSTRACT

The essay critically examines the current problems concerning withdrawal of public grants, especially regarding Territorial Employment Pacts, with particular reference to the profiles of judicial review. Case Laws show relevant oscillations, particularly on division of jurisdiction between Civil and Administrative Courts.

PAROLE CHIAVE: territorio, finanziamenti, revoca, giurisdizione, patti.

KEYWORDS: Territory, Financing, Revocation, Jurisdiction, Pacts.

INDICE: 1. Sviluppo dei territori e principio di autonomia – 2. Accordi e programmazione negoziata quale volano di sviluppo delle aree depresse – 3. Procedimento di erogazione dei finanziamenti pubblici e riparto di giurisdizione nel dibattito giurisprudenziale – 4. Rilevi critici sui principi posti dall'Adunanza Plenaria in tema di riparto di giurisdizione in caso di revoca di finanziamenti pubblici – 5. Ulteriori rilievi per il caso di sopravvivenza delle cartelle esattoriali – 6. Riflessioni conclusive sull'attuale assetto del riparto di giurisdizione in caso di patti territoriali

1. Sviluppo dei territori e principio di autonomia

Il tema dello sviluppo dei territori costituisce da tempo un *leit motiv* della ricerca pubblicistica, soprattutto nel momento in cui è risultato chiaro che la corretta esplicazione di principi costituzionali fondamentali, oggi declinati in chiave comunitaria, tra i quali il principio di autonomia, di sussidiarietà, di buon andamento e, da ultimo, del pareggio di bilancio (con la connessa «armonizzazione» dei sistemi contabili) implicano scelte politiche ed amministrative di respiro la cui ricaduta è tutt'altro che irrilevante¹.

La dottrina urbanistica, in particolare, da tempo si interroga sulla perdurante utilità della pianificazione generale, fatalmente rigida per sua stessa natura e nel contempo votata ad una discrezionalità talora pericolosamente vicina all'arbitrio².

La attuale carenza di suoli ha accelerato un processo di riflessione il cui esito è stato quello di immaginare nuove frontiere e nuove declinazioni della materia, dissociando l'idea per la quale l'urbanizzazione (e la conseguente edificazione) ancora oggi sia *ex se* fattore di crescita dell'economia (e dunque anche del Pil)³.

D'altro canto, la c.d. «urbanistica convenzionata» non costituisce solo uno strumento attraverso il quale attingere alle risorse private per dar corso ai piani attuativi, ma è anche (e forse soprattutto) la dimostrazione di un dato che oggi emerge dal processo di procedimentalizzazione e di ostensione generalizzata dei processi decisionali pubblici e cioè il sensibile avvicinamento tra il ramo pubblicistico e quello privatistico dell'ordinamento (distinzione, peraltro, notoriamente convenzionale e suscettibile, senza particolari traumi, di continue ridefinizioni⁴). Né, d'altro canto, i soggetti privati possono considerarsi ancora oggi meri portatori di interessi «egoistici», essendo essi stessi, attraverso varie possibilità che l'ordinamento contempla, coinvolti nel perseguimento e nella

¹ Si rinvia, in proposito, a *Il volume delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, B. Pezzini - S. Troilo (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, *passim*.

² P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2018, 110 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, P. Urbani (a cura di), Giappichelli, Torino, 2015, 30 ss.; F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2008, 33 ss.; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli, 2003, *passim*.

³ Sulla complessità degli interessi che incidono sulle determinazioni in materia di consumo di suolo, di recente, si veda la decisione del Tar Lombardia, I, Brescia, 17 gennaio 2017 n. 47 relativamente alla l.r. Lombardia n. 31/2014; in proposito, si rinvia anche al *nostro* *La riqualificazione dell'esistente*, in *Giudizio amministrativo e governo del territorio. La generazione dei piani senza espansione*, I, P. Stella Richter (a cura di), Giuffrè, Milano, 2016, p. 213-248.

⁴ R. NICOLÒ, *Diritto civile*, in *Enc. del Dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 904 ss.

tutela degli interessi pubblici (si pensi alla disciplina in materia di servizi e di contratti come anche alla tutela dei beni culturali).

In questo contesto, come si diceva, la pianificazione territoriale, soprattutto nella sua fase attuativa, risente fortemente di questa felice evoluzione dell'ordinamento pubblicistico – anzi ne è, in un certo qual modo, il terreno elettivo – laddove non vi è negoziazione del potere, ma l'ampliamento delle possibili determinazioni amministrative, in grado di raggiungere assetti tra gli interessi debitamente calibrati e concretamente ponderati⁵.

2. Accordi e programmazione negoziata quale volano di sviluppo delle aree depresse

La reimpostazione dei rapporti in chiave «collaborativa» tra soggetti pubblici e soggetti privati ha conosciuto stagioni alterne ed ha sollevato ben più di una perplessità.

Non si tratta soltanto del rapporto tra la caratura degli interessi, ma della definizione della disciplina applicabile e anche della corretta individuazione delle situazioni giuridiche fatte valere, nella specie, dal privato rispetto al potere amministrativo esercitato, seppure in ambito consensuale.

La dottrina si è subito preoccupata del tema della «negoziato del potere», nel timore che l'«abbraccio mortale» dell'atto consensuale potesse pregiudicare i caratteri e le finalità fondamentali⁶.

Solo dopo l'avvento della legge sul procedimento amministrativo, costruita dalla Commissione Nigro avendo ben presente l'analogo testo normativo del 1976 della Repubblica Federale tedesca, molti dubbi, in ragione dell'avvento dell'art. 11, possono in una certa misura ritenersi superati⁷, tro-

⁵ F. LEDDA, *Dell'autorità e del consenso nel diritto dell'amministrazione pubblica*, in *Foro Amm.*, 1997, p. 1273.

⁶ F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, s.d. ma 1965. Tale problema è stato affrontato, in particolare, nell'ambito dell'antica e risalente *querelle* del contratto di diritto pubblico, conoscendo, nel tempo, soluzioni alterne, pur ruotando sovente attorno alla onnicomprensiva ed elastica nozione di contratto ad oggetto pubblico. Quanto al problema del contratto di diritto pubblico, due obiezioni in particolare sono state sollevate dalla dottrina più accreditata: secondo Franco Ledda, la *questio iuris* più complessa da risolvere discende dal differente regime giuridico degli atti amministrativi rispetto alle determinazioni frutto di autonomia negoziale, essendo i primi soggetti alla regola *rebus sic stantibus*, le altre al principio *pacta sunt servanda*. Per questa ragione, il «trapianto» di strumenti decisionali consensuali a struttura privatistica nell'ambito delle determinazioni amministrative pubblicistiche risulterebbe ontologicamente impossibile.

⁷ Si rinvia, sul punto, al *nostro Gli accordi procedurali*, Torino, Giappichelli, 2003 anche per i riferimenti bibliografici. La soluzione adottata è, ovviamente, di compromesso sotto alcuni

vando soluzione le due più importanti perplessità espresse in dottrina: l'accordo è soggetto ad un regime giuridico posto da una norma che disegna il punto di equilibrio tra i principi *rebus sic stantibus* e *pacta sunt servanda*, rendendolo sufficientemente stabile, ma non per questo immodificabile⁸.

Preso atto di ciò, progressivamente la giurisprudenza ha ricondotto alla categoria degli accordi ex art. 11 le numerose fattispecie convenzionali tassonomicamente presenti nell'ordinamento (soprattutto in ambiti come quello sanitario ed urbanistico), assegnandogli così il ruolo di norma generale in materia di attività consensuale⁹.

I patti territoriali sono stati direttamente coinvolti da questo processo. Come noto, si tratta di uno strumento, rientrante tra quelli della programmazione negoziata, previsto infine dalla legge 23 dicembre 1996 n. 662, che, per le sue caratteristiche precipue è in grado di promuovere lo sviluppo delle aree depresse, assicurare loro adeguato sostegno finanziario in modo complementare alle politiche nazionali, regionali e comunitarie¹⁰. Siffatta programmazione trova la sua realizzazione sotto lo stimolo del partenariato locale accompagnato

profili: a) da un lato, restano fermi il principio di legalità – di modo che l'accordo preliminare o sostitutivo deve potersi «riversare» o «specchiare» in un provvedimento amministrativo – e la sottosposizione a controllo; b) dall'altro, trovano applicazione eventuale (solo in via integrativa e in quanto compatibili) i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Il recesso è ammesso solo per fatti sopravvenuti e salvo indennizzo, secondo una previsione fondamentalmente analoga al futuro art. 21 *quinquies* della legge n. 241/1990, del quale, tuttavia, costituisce una ipotesi più circoscritta secondo lo schema che è stato felicemente individuato (V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, III, Giappichelli, Torino, 1997, p. 492) in una revoca/abrogazione frutto della autotutela «delegata», ossia limitata a certe sopravvenienze, conservandosi, sotto altro profilo, la stabilità dell'accordo. Si veda anche G. SALA, *Accordi sul contenuto discrezionale del provvedimento e tutela delle situazioni soggettive*, *Dir. proc. amm.*, 1992, p. 241.

⁸ Non per questo l'art. 11 ha conosciuto stagioni felici e ciò essenzialmente perché la decisione unilaterale ha continuato (e continua a costituire) la via più sicura per le amministrazioni pubbliche, dimenticando, tuttavia, che la mancata stipula di un accordo più conveniente rispetto alla determinazione unilaterale rischia di configurare ipotesi di responsabilità a carico dell'organo dell'amministrazione che non abbia valutato adeguatamente l'economicità di tale proposta. Sul punto, anche per gli opportuni richiami bibliografici, sia ancora consentito un rinvio al *nostro Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2008, *passim*.

⁹ N. BASSI, *Gli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. Sandulli (a cura di), Giuffrè, Milano 2011, p. 562.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 2 c. 203 della legge n. 662/1996, la programmazione negoziata è «*la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza*». I patti coinvolgono a vario titolo gli attori territoriali in modo diretto e forte, anzitutto gli enti locali, ma anche imprese, sindacati, associazioni, università e istituti bancari attraverso la «concertazione» che costituisce il *fil rouge* dei procedimenti che ne accompagnano la formazione e la esplicazione; in argomento paiono ancora attuali le attente osservazioni proposte da A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000, *passim*.

dalla conclusione di accordi tra i diversi soggetti economici, con il dichiarato intento di promuovere la crescita e lo sviluppo dei sistemi imprenditoriali sui singoli territori.

I Patti territoriali sono definiti al punto 2 della deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 come lo strumento atto a realizzare l'accordo tra diversi attori locali per l'attuazione di un programma di interventi tra loro integrati nei settori dell'industria, dell'agroindustria, dei servizi, del turismo, dell'agricoltura, della pesca e dell'apparato infrastrutturale¹¹.

Gli strumenti di programmazione negoziata sono ordinariamente inquadrati tra gli accordi ex art. 11 l.n. 241/1990, con la precisazione che, «per il rinvio disposto dal comma 2 dello stesso art. 11, ai principi del c.c. in materia di obbligazioni e contratti», essi hanno «forza di legge tra le parti» ai sensi dell'art. 1372 c.c.¹².

E' stato anzi osservato che, «con gli strumenti della programmazione negoziata previsti dall'art. 2, commi 203 e ss., della legge 662/1996 l'amministrazione assume – in relazione paritaria e sinallagmatica con le obbligazioni del privato in tema di risorse economiche impiegate, infrastrutture realizzate e posti di lavoro creati – vere e proprie obbligazioni ad oggetto pubblico, con l'impegno vincolante (oltre che a finanziare e/o realizzare gli interessi) ad esercitare nei tempi e modi concordati i propri poteri pubblicistici autorizzatori»¹³.

3. Procedimento di erogazione dei finanziamenti pubblici e riparto di giurisdizione nel dibattito giurisprudenziale

In termini generali, come noto, la norma chiave in materia di sovvenzioni e contributi è l'art. 12 della legge n. 241/1990, secondo la quale i procedimenti relativi sono soggetti ai principi di trasparenza, pubblicità e *par condicio* tra i partecipanti al bando per l'approvazione del progetto inerente al patto territoriale¹⁴.

Avviene, così, che si distingua tra la fase attinente al momento in cui l'amministrazione compie le valutazioni discrezionali di competenza circa la erogabilità del contributo (quando la spettanza del beneficio, però, non sia direttamente riconosciuta dalla legge), da quella riguardante la verifica circa l'effettivo rispetto delle condizioni previste convenzionalmente da parte del

¹¹ A. CONTIERI, *La programmazione negoziata, cit., passim*.

¹² Cons. Stato, 5 novembre 2004 n. 7180.

¹³ Tar Puglia, II, 1 marzo 2001 n. 1533.

¹⁴ F. GIGLIONI, *L'obbligo di predeterminazione dei criteri per i provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in *Codice dell'azione amministrativa*, M.A. Sandulli (a cura di), Milano, Giuffrè 2017, p. 669.

privato e dunque la erogazione definitiva del contributo medesimo, accompagnata dalla facoltà di revocarlo *in toto* o *pro quota*.

Nel primo caso, la situazione giuridica del privato è di interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, nel secondo caso di diritto soggettivo, quindi di pertinenza del giudice ordinario, salvo che il ritiro in autotutela non riguardi il provvedimento concessorio per vizi di legittimità ovvero per il suo contrasto *ab origine* col pubblico interesse¹⁵.

Questa regola, come si dirà, è andata, tuttavia, soggetta ad alcune oscillazioni quanto al riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive fatte valere, soprattutto nelle controversie riguardanti la revoca dei contributi già erogati, oggi di competenza del Ministero per lo Sviluppo Economico.

In questo contesto, (prima ai sensi del c. 5 dell'art. 11 l.n. 241/1990 ed oggi) in virtù dell'art. 133 c. 1 lett. a) del c.p.a. è stata ripetutamente affermata dalle Sezioni Unite¹⁶ la giurisdizione amministrativa esclusiva nelle controversie in materia di patti territoriali in considerazione della loro riconosciuta natura di accordi procedimentali¹⁷.

Per quanto riguarda la giurisprudenza amministrativa, più di un dubbio, invero, si è registrato all'interno del Consiglio di Stato circa l'orientamento affermato dalle Sezioni Unite.

In particolare, con ordinanza n. 517/2013, la sezione sesta ne ha messo in discussione, contemporaneamente, il fondamento e l'utilità, osservando, tra l'altro, che: a) il potere di autotutela dell'amministrazione, esercitato con un atto di revoca (o di decadenza), in base ai principi del *contrarius actus*, incide di per sé su posizioni d'interesse legittimo (come si evince dalla pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato attinente ai casi in cui una concessione di un bene pubblico o di un servizio pubblico sia ritirata per qualsiasi ragione, anche nell'ipotesi d'inadempimento del concessionario); b) sarebbe il caso di riconoscere, nella specie, la presenza della giurisdizione amministrativa muovendo dall'art. 7 del c.p.a., secondo cui il giudice amministrativo ha giurisdizione nelle controversie «*riguardanti provvedimenti, atti ... riconducibili anche mediatamente all'esercizio*» del potere pubblico, non essendovi dubbio, ad avviso

¹⁵ Tar Sicilia, Catania, IV, 15 dicembre 2011 n. 3028; Tar Veneto, III, 3 maggio 2011 n. 720; SS.UU., ord. 25 gennaio 2013 n. 1776.

¹⁶ Tra le altre, SS.UU., 23 marzo 2009 n. 6960; Id., 8 luglio 2008 n. 18630; Id., 29 marzo 2013 n. 7940.

¹⁷ Tar Sardegna, Cagliari, I, 12 marzo 2015 n. 427; Cons. Stato, VI, 17 gennaio 2014, n. 220; Tar Toscana, Fi, II 6 dicembre 2012 n. 1954; Tar Sicilia, Catania, 17 aprile 2012 n. 1023; Id., IV, 15 dicembre 2011 n. 3028; Tar Calabria, Catanzaro, II, 7 luglio 2011 n. 988; Cons. Stato, IV, 2 febbraio 2011 n. 741; Id., V, 18 aprile 2012 n. 2244; Tar Sicilia, Catanzaro., IV, 17 aprile 2012 n. 1023.

della sezione, che il provvedimento di ritiro di un precedente atto autoritativo a sua volta abbia natura autoritativa; c) la pacifica devoluzione alla giurisdizione del giudice amministrativo sarebbe funzionale al principio di certezza delle relazioni giuridiche in relazione alla brevità del termine decadenziale, nonché al recupero delle somme erogate.

L'Adunanza Plenaria 29 luglio 2013 n. 17, ha tuttavia archiviato gli argomenti proposti ribadendo l'orientamento delle Sezioni Unite già sopra descritto¹⁸.

A testimonianza, tuttavia, del permanere di significative perplessità relativamente al criterio posto dalle Sezioni Unite e seguito dalla Adunanza Plenaria, la questione è stata riproposta praticamente in modo pedissequo ancora dalla VI sezione con ordinanza 15 luglio 2013 n. 3789. Preso atto che, in presenza di un provvedimento di revoca di un programma di finanziamenti pubblici il Tar aveva dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, la Sezione ha invitato l'Adunanza Plenaria ad un riesame complessivo dell'intera materia, considerata, peraltro, la non sempre impermeabile tenuta dei criteri posti dalle Sezioni Unite e fatti propri, a ben guardare, non da tutta la giurisprudenza amministrativa. In tale ordinanza si osserva, in particolare, che *«i principi espressi da tale giurisprudenza circa la individuazione del giudice competente a pronunciarsi sulla legittimità della revoca possano essere oggetto di una rimeditazione generale, che valga alla riconduzione sistematica delle diverse questioni alla sola giurisdizione amministrativa»*.

Gli argomenti della sezione rimettente sono numerosi, sostanzialmente ricalcati su quelli già proposti con la precedente ordinanza di rimessione n. 517 del 2013, e cioè:

1) attraverso l'atto di revoca si esercita un potere di autotutela che

¹⁸ Secondo il quale, quando si versi in materia di contributi e/o finanziamenti pubblici, laddove il contributo o la sovvenzione siano riconosciuti direttamente dalla legge (in questo caso, all'amministrazione residuerebbe solo un compito di controllo) la giurisdizione in materia di revoca del contributo stesso spetta al giudice ordinario; laddove la legge attribuisce alla p.a. un potere valutativo in comparazione tra interessi pubblici e privati, in termini di *an, quid, quomodo* dell'erogazione, la giurisdizione spetta al giudice amministrativo; in proposito; di recente, si rinvia ad A. CARULLO, *Lezioni di diritto amministrativo dell'economia*, Giappichelli, Torino 2017, p. 97-98: *«Sembra prevalere la soluzione di non rimettere alla meccanicità del rapporto sinallagmatico, e alla conseguente giurisdizione del G.O., la verifica dell'effettivo perseguimento del pubblico interesse, che nella concretezza dei singoli casi può presentarsi in termini assai diversi e che solo la P.A. può, di volta in volta, valutare in maniera congrua, motivando in questo modo l'esercizio dei propri poteri di autotutela. La giurisdizione ordinaria va, quindi, a coprire la cognizione delle controversie aventi ad oggetto il diritto soggettivo alla concreta erogazione delle somme di danaro, dopo la liquidazione della somma, ma anche quelle dirette a far valere la conservazione degli importi a tal titolo già riscossi, nonché ogni altra controversia che dovesse sorgere qualora l'amministrazione abbia ritirato il finanziamento in ragione di un preteso inadempimento da parte del beneficiario degli obblighi imposti dalla legge o dall'atto di concessione del contributo»*.

incide su posizioni di interesse legittimo;

2) si tratta pur sempre di controversie che possono rientrare ex art. 7 c.p.a. nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto riconducibili all'esercizio del potere pubblico, data la natura autoritativa dell'atto di revoca;

3) la riconosciuta presenza di un potere autoritativo e di una posizione di interesse legittimo, devolvendo la controversia al giudice amministrativo, favorisce importanti esigenze di certezza proprie del diritto pubblico, agevolando, peraltro, il recupero delle somme indebitamente percepite e la loro rapida redistribuzione;

4) laddove si riconoscesse la natura concessoria ai provvedimenti attributivi di vantaggi economici di cui all'art. 12 della legge n. 241/1990, potrebbe essere possibile operare una concentrazione della tutela dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 133 c. 1 lett. b) c.p.a., in conformità a quanto suggerito, peraltro, dall'art. 44 della legge n. 69/2009.

La chiesta «rimeditazione» ancora una volta non vi è stata¹⁹.

Questa volta, gli argomenti sollevati dalla sezione remittente vengono affrontati partitamente.

Anzitutto, si osserva come non sia corretta la chiesta equiparazione (si tratta di un argomento nuovo rispetto a quelli del 2013) tra concessione di beni pubblici ed erogazione di danaro. D'altro canto, osterebbe alla estensione della giurisdizione esclusiva lo stesso art. 133 lett. b) c.p.a. che riserva alla giurisdizione ordinaria tutte le questioni patrimoniali inerenti a compensi vantati dal concessionario (a prescindere dal *nomen* utilizzato). Una volta superata la possi-

¹⁹ Secondo l'Adunanza Plenaria, infatti: «*sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario quando il finanziamento è riconosciuto direttamente dalla legge, mentre alla Pubblica Amministrazione è demandato soltanto il compito di verificare l'effettiva esistenza dei relativi presupposti senza procedere ad alcun apprezzamento discrezionale circa l'an, il quid, il quomodo dell'erogazione (cfr. Cass. Sez. Un. 7 gennaio 2013, n. 150); - qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato, la giurisdizione spetta al giudice ordinario, anche se si faccia questione di atti formalmente intitolati come revoca, decadenza o risoluzione, purché essi si fondino sull'inadempimento alle obbligazioni assunte di fronte alla concessione del contributo. In tal caso, infatti, il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto, come tale tutelabile dinanzi al giudice ordinario, attenendo la controversia alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e all'inadempimento degli obblighi cui è subordinato il concreto provvedimento di attribuzione (cfr. Cass. Sez. Un., ord. 25 gennaio 2013, n. 1776); - viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, solo ove la controversia riguardi una fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio, oppure quando, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, ma non per inadempienze del beneficiario (Cass. Sez. Un. 24 gennaio 2013, n. 1710; Cons. Stato, Ad. Plen. 29 luglio 2013, n. 17)».*

bilità di configurare una devoluzione per materia al giudice amministrativo viene meno anche l'utilità del riferimento all'art. 7 c.p.a., ricordando che la giurisprudenza costituzionale riferisce l'espressione «*atti riconducibili anche mediatamente all'esercizio del potere pubblico*» alle materie di giurisdizione esclusiva, non essendo immaginabile, in applicazione del principio della concentrazione delle tutele, modificare i criteri di riparto della giurisdizione per ragioni di connessione.

Così anche per quanto riguarda la natura dell'atto di revoca, considerato espressione del potere di autotutela di natura privatistica, possibilità, invero, che l'ordinamento contempla pacificamente.

4. Rilievi critici sui principi posti dall'Adunanza Plenaria in tema di riparto di giurisdizione in caso di revoca di finanziamenti pubblici

Il numero delle decisioni delle Sezioni Unite e delle rimessioni all'Adunanza Plenaria, a dispetto di un orientamento che sembra non conoscere dubbi, testimonia, se non della sua non completa tenuta sul piano teorico, quanto meno della difficoltà di applicazione cui esso si trova di fronte.

Una prima questione concerne l'esame dei vizi dedotti nei confronti del provvedimento di revoca, che possono essere inerenti alla confutazione, nel merito, del presunto inadempimento, ma anche incentrati sulla violazione di regole procedurali, nonché sulla rispondenza ai generali canoni dell'autotutela, di tale provvedimento.

Accade così, che, di recente, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione siciliana, ribaltando una decisione in senso opposto del Tar Catania in un caso di revoca specificamente attinente alla materia dei patti territoriali (quindi, presumibilmente, in sede di giurisdizione esclusiva), abbia sospeso il relativo provvedimento in ragione delle gravi violazioni commesse in rapporto al procedimento amministrativo, ossia: mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, difetto di motivazione, aggravamento della procedura per aver disposto più di un sopralluogo accertativo a distanza di anni, nonché di avere concluso il procedimento entro un termine più che irragionevole, disponendo, così, una revoca frutto di una relazione istruttoria in contrasto con una precedente, entrambe disposte e rese a distanza di oltre otto anni²⁰. In conseguenza di tale pronuncia cautelare il Mise ha poi annullato d'ufficio il provvedimento di revoca.

²⁰ CGA, s.g., ord. 8 luglio 2016 n. 484.

Già nel 2013 il Tar Basilicata, facendo applicazione dell'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990, aveva a sua volta annullato un provvedimento di revoca *«atteso che l'esercizio del potere di autotutela è necessariamente correlato sia con la valutazione approfondita degli interessi che l'amministrazione va ad incidere sia con il tempo che la medesima amministrazione ha fatto trascorrere, consentendo il consolidamento dell'interesse del beneficiario del provvedimento ampliativi oltre che di una situazione di fatto che la stessa amministrazione ha contribuito a determinare»*²¹.

In secondo luogo, altrettanto rilevante è una recente decisione (sempre) della VI sezione del Consiglio di Stato, che, invero, pur allineandosi ai precetti dell'Adunanza Plenaria n. 6/2014, osserva, tuttavia che, nonostante la apparente chiarezza del parametro di riparto *«possono sorgere problemi applicativi, ogni volta che il procedimento di sovvenzione pubblica, pur prevedendo una valutazione discrezionale o tecnico-discrezionale ai fini dell'attribuzione di punteggi ai richiedenti e della formazione di una graduatoria delle domande ammissibili, sia strutturato in forme più complesse di quella elementare ... che registra una fase di concessione ... ed una fase di erogazione»*. Secondo tale decisione, *«ciò che assume valore dirimente, non è tanto la collocazione del vizio riscontrato rispetto alla fase del procedimento, quanto invece la natura della situazione soggettiva su cui interviene il potere amministrativo (della quale, la collocazione nella sequenza delle fasi è soltanto indice rivelatore, e per questo motivo viene utilizzato nella ricostruzione offerta dalla Plenaria)»*²².

Solo l'esame della vicenda in concreto consente, pertanto, la affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo, a testimonianza di un criterio che è affidabile e chiaro solo quando si tratta di procedimenti assai semplici, ma non lo è in senso assoluto.

Frattanto, con una decisione del 2015, il Tar Sicilia – Palermo ha dichiarato il difetto di giurisdizione in presenza della impugnativa di un atto di revoca adottato nei confronti di un soggetto aderente ad un Patto Territoriale, sulla scorta del generale criterio di riparto posto dall'Adunanza Plenaria n. 6 del 2014²³.

Ancora, le Sezioni Unite, con altra rilevante decisione del 2016, si sono occupate di un provvedimento di revoca adottato nell'ambito di un Patto Territoriale²⁴.

Il giudice ordinario, originariamente adito, aveva declinato la giurisdizione osservando che, trattandosi di patto territoriale, residuava in capo alla p.a.

²¹ Tar Basilicata, I, 26 luglio 2013, n. 424.

²² Cons. Stato, VI, 14 aprile 2015, n. 1914.

²³ Tar Sicilia, Pa, 22 gennaio 2015, n. 200.

²⁴ SS.UU., 17 febbraio 2016, n. 3057.

un margine di discrezionalità all'attribuzione del contributo già riconosciuto, con conseguente presenza di interesse legittimo (applicando cioè, presumibilmente, il criterio generale). Il giudice amministrativo, successivamente adito da parte ricorrente, tuttavia, promuoveva regolamento di giurisdizione sul presupposto che oggetto del giudizio non fosse in via diretta l'accordo trasfuso nel Patto Territoriale, bensì le attività poste in essere, pur nel quadro del Patto Territoriale, da tale soggetto.

Secondo la regola generale, dunque, nella specie, il giudice ordinario non avrebbe dovuto declinare la giurisdizione.

Le ragioni del Tar Campania – Salerno vengono riconosciute valide: infatti, il provvedimento di revoca attiene alla fase esecutiva del rapporto di sovvenzione e, nella specie, risultava essere contestato un inadempimento nei confronti del provvedimento di attribuzione.

Le Sezioni Unite, dunque, prendono in considerazione la possibilità che la regola generale possa subire deroghe (quando, cioè, la mancata erogazione sia frutto dell'esercizio di un potere autoritativo espressione di autotutela, o per contrasto originario o sopravvenuto con l'interesse pubblico del provvedimento). Laddove alla p.a. spetti solo il compito di verificare l'avvenuto inadempimento, senza l'esercizio di poteri discrezionali, rispetto alle prescrizioni dell'atto concessorio, viene affermata la giurisdizione del giudice ordinario, ponendo in secondo piano ogni valutazione in merito alla attinenza dell'inadempimento all'ambito dei Patti Territoriali.

In una successiva decisione sempre del 2016, infine, ancora le Sezioni Unite, nel caso della revoca parziale di un finanziamento pubblico determinata dall'inadempimento del beneficiario alle prescrizioni dell'atto di concessione, hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario sul presupposto che, nella specie, non vi fosse alcun esercizio di potere amministrativo pubblico autoritativo in termini di apprezzamento discrezionale²⁵.

5. Ulteriori rilievi per il caso di sopravvenienza delle cartelle esattoriali

A rendere ulteriormente complessa la questione relativa al riparto di giurisdizione ed alla corretta attivazione degli strumenti idonei a garantire la tutela processuale vi è, infine, la sopravvenienza (con una tempistica non prevedibile), in mancanza di adempimento, della cartella esattoriale con la quale si dà corso

²⁵ SS.UU., 11 ottobre 2016, n. 20422.

alla procedura coattiva di recupero delle somme presuntamente dovute, con tutti i relativi aggravii e le sanzioni previste dalla legge.

Si tratta, invero, di una vicenda in fondo non direttamente attinente alla impugnativa del provvedimento di revoca, eppure indubbiamente connessa, giacché la sopravvenienza della iscrizione a ruolo con conseguente notifica della cartella impone ulteriori misure difensive, tenendo conto, si badi, che se, nella specie, si ravvisasse la presenza di un interesse legittimo sarebbe necessario procedere alla impugnativa tempestiva della cartella medesima presumibilmente con motivi aggiunti dinanzi al giudice amministrativo, dinanzi al quale pende già il ricorso, con possibile conseguente «attrazione» della giurisdizione dinanzi a quest'ultimo.

D'altro canto, è anche vero che la cartella è atto esecutivo che investe i diritti soggettivi patrimoniali del debitore, sicché, ordinariamente la sua impugnativa apparterrà alla giurisdizione del giudice ordinario quanto meno per quanto riguarda la fase della esecuzione.

Anche questo, tuttavia, non è ben chiaro: a parte i casi di giurisdizione esclusiva (laddove, però, occorre comunque star bene attenti circa il termine di impugnazione della cartella se decadenziale o prescrizione), talora ci si imbatte in decisioni del giudice amministrativo, talaltra in decisioni del giudice ordinario.

I rischi connessi alle scelte difensive operate di volta in volta, hanno condotto sovente gli stessi attori dinanzi al giudice ordinario a proporre regolamento preventivo di giurisdizione al fine di avere conferma circa la correttezza della scelta operata, come in un caso recentissimo, laddove, a distanza di diversi anni, in una vicenda che aveva già conosciuto una serie di sviluppi rispetto al provvedimento di revoca, era sopravvenuta una cartella Equitalia, contestata in radice dalla società destinataria, laddove le Sezioni Unite, rilevando che trattavasi di controversia attinente l'efficacia esecutiva del titolo, hanno (correttamente) stabilito la appartenenza della giurisdizione al giudice ordinario²⁶.

Si può quindi concludere rilevando, in linea di principio, che:

a) di regola, l'impugnazione della cartella va rivolta al giudice presso il quale pende o è stata proposta l'impugnazione del provvedimento di revoca. Infatti, *«essendo la cartella di pagamento uno strumento in cui viene enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale, l'impugnazione deve essere proposta davanti al giudice che ha giurisdizione a decidere in ordine al rapporto cui la cartella stessa è funzionale»*²⁷;

²⁶ SS.UU., ord. 15 maggio 2017, n. 11989, con espresso richiamo alle precedenti ordinanze 5 maggio 2017 nn. 10939, 10940, 10941, 10942, 10943.

²⁷ Cons. St., VI, 29 dicembre 2008, n. 6590; SS.UU., 8 febbraio 2008, n. 3001.

b) il termine per l'impugnazione, presumibilmente, varia secondo il giudice adito e la situazione giuridica connessa: è prescrizione se, trattandosi di diritto soggettivo, la controversia principale pende dinanzi al giudice ordinario. Lo stesso termine andrà osservato in caso di pendenza del giudizio dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva (dunque, anche nell'ipotesi esaminata concernente i patti territoriali)²⁸; è decadenziale (per la proposizione di motivi aggiunti ed invalidità derivata) quando viene fatto valere un interesse legittimo mediante ricorso dinanzi al giudice amministrativo (o anche attraverso lo strumento del ricorso straordinario) con il quale si censura la legittimità del provvedimento di revoca;

c) se oggetto di contestazione, tuttavia, sono (soltanto, come nel recente caso sopra indicato) gli atti della procedura di riscossione, la giurisdizione sarà sempre e comunque quella del giudice ordinario, essendo il giudice indubbiamente investito della cognizione di una vicenda in materia di diritti soggettivi²⁹.

Stante quanto sopra, occorre chiedersi, tuttavia, cosa accade in mancanza di una tempestiva impugnazione della cartella.

La prima e più ovvia conseguenza è che la procedura esecutiva può procedere oltre. In tal caso, è possibile attivare i rimedi propri delle procedure esecutive, ossia l'opposizione all'esecuzione ed agli atti esecutivi.

L'ultima delle due ipotesi - l'opposizione agli atti esecutivi - è quella che pone meno problemi, nel senso che con essa si fanno valere i vizi degli atti dell'esecuzione. La controversia segue, dunque, le ordinarie forme e tempi indicate dal codice di rito.

Se il provvedimento di revoca è stato impugnato ed il giudizio si è concluso con il suo annullamento, sarà possibile chiedere lo «sgravio» in via amministrativa oppure proporre opposizione alla esecuzione in ragione della assenza del titolo da portare ad esecuzione.

Ben più complessi sono i casi in cui:

a) il provvedimento di revoca non è stato impugnato;

b) il provvedimento è stato impugnato ed il giudizio si è concluso con il rigetto della domanda.

Nel caso *sub a)* non è detto che non possano farsi valere in sede di opposizione agli atti esecutivi i vizi del provvedimento di revoca nel momento in cui questo venga portato ad esecuzione, mentre, nel caso *sub b)* deve immaginarsi

²⁸ Infatti, «rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia avente ad oggetto la cartella esattoriale recante l'ingiunzione alla restituzione di somme ricevute a titolo di contributi pubblici successivamente revocati per inadempienze da parte del beneficiario» (Tar Basilicata, I, 29 aprile 2008, n. 132).

²⁹ SS.UU., 18 dicembre 2008, n.29529.

l'impossibilità di analogha opposizione quando vi è stato un accertamento che ha sancito la legittimità del detto provvedimento, a pena di incorrere in una duplicazione di giudizi.

Ciò porta a formulare ulteriori considerazioni.

L'impugnativa della cartella dinanzi allo stesso giudice competente a conoscere del rapporto cui essa afferisce costituisce un'ovvia e corretta misura di «coerente coordinamento» della tutela giurisdizionale.

Essa, tuttavia, non sostituisce gli ordinari mezzi di impugnazione propri delle procedure esecutive, sicché, anche laddove la cartella non venga tempestivamente impugnata, annullata la revoca dal giudice adito e *medio tempore* venuto meno il titolo legittimante, essa sarà soggetta alla opposizione agli atti esecutivi (oppure ad uno sgravio in via amministrativa).

Questa soluzione non rende obbligatoria l'impugnativa della cartella nella misura in cui il vizio che venga fatto valere sia di invalidità derivata; essa, inoltre, «risolve» (con gli strumenti ordinari, invero) anche il caso in cui, esauritosi il giudizio con l'annullamento della revoca, la cartella dovesse egualmente sopravvenire.

6. Riflessioni conclusive sull'attuale assetto del riparto di giurisdizione in caso di patti territoriali

Sulla scorta di quanto fin qui osservato, sembra il caso di operare alcune brevi riflessioni, che, ovviamente, non hanno alcuna pretesa di esaustività, ma quella - ben più modesta - di semplice proposta.

Va, anzitutto, rammentato che la materia delle sovvenzioni, dei contributi e dei finanziamenti pubblici è, di per sé, estremamente complessa e talora contraddittoria³⁰.

In essa, infatti, è dato riscontrare un confuso avviluparsi delle procedure di accertamento attraverso ripetuti sopralluoghi diluiti in un arco di tempo assai esteso. Il che - sia detto *per incidens* - spesso fa sì che la (doverosa, beninteso) adozione dei provvedimenti di revoca sia frutto di una istruttoria carente e contestatissima dai destinatari dei provvedimenti stessi, con la conseguenza che, talora, vengano colpite piccole irregolarità o discrasie rispetto al program-

³⁰ Si pensi alle svariate proroghe in materia di attuazione dei patti territoriali, sovente accompagnate da (inopinati) provvedimenti di revoca, come nel caso risolto dal Tar Basilicata nel 2013 con sentenza breve e conseguente condanna alle spese di giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico (Tar Basilicata, I, 23 dicembre 2013, n. 812).

ma degli investimenti (con danno, a ben guardare, per la stessa collettività), talaltra vengono «salvati» investimenti totalmente disallineati dai programmi di investimento.

Il *punctum dolens*, tuttavia, non riguarda questo aspetto (ferma restando la obiettiva rilevanza della riflessione), bensì l'individuazione di un criterio univoco ai fini del riparto di giurisdizione.

Come sembra emergere dalla giurisprudenza esaminata, le soluzioni proposte, apparentemente soddisfacenti, alla prova dei fatti hanno tuttavia mostrato diverse incertezze, giacchè, nella buona sostanza, sembra essere stato lasciato alla interpretazione «estemporanea» del giudice l'apprezzamento della situazione giuridica dedotta in funzione del singolo caso.

Non bisogna, tuttavia, dimenticare che ci si muove in contesti caratterizzati da procedure faticose e con cadenze pluriennali, ove sono in gioco interessi assai rilevanti, anche solo considerando l'ammontare delle somme erogate e poi revocate. Un errore nella individuazione del giudice adito, dunque, può risolversi in un danno per l'attore/ricorrente e può persino costituire fonte di responsabilità professionale.

È certamente arduo, infatti, individuare previamente e con certezza - se non nei casi più semplici - quando residui effettivamente un potere di valutazione discrezionale in capo all'amministrazione e quando, invece, quest'ultima non faccia altro che sancire un dato obiettivo e di fatto rilevato da parte degli organi istruttori (solitamente le banche convenzionate), ossia il corretto adempimento o l'inadempimento (o l'inosservanza) alle prescrizioni degli atti di concessione o alle disposizioni normative poste per i beneficiari dei benefici economici.

Cionondimeno, è dalla corretta risoluzione di questo *rebus* che dipende la possibilità stessa di far valere (tempestivamente) le proprie ragioni (rivolgendosi, cioè, al giudice dotato di giurisdizione) e dedurre determinati argomenti difensivi (si consideri, ad esempio, la diversa rilevanza dei motivi attinenti i vizi istruttori procedurali dinanzi al giudice amministrativo piuttosto che al giudice ordinario).

D'altro canto, il criterio elaborato «a monte» - quello incentrato, cioè, sulla natura della situazione giuridica conseguente alla previa ammissione al contributo o meno - ha richiesto, come si è visto, più di una «forzatura», mettendone in discussione la tenuta. Basti sottolineare che, per superare l'*impasse* legata al fatto che, nella specie, è presente un provvedimento di *revoca*, si è assegnata al *nomen* del provvedimento stesso una rilevanza marginale, valorizzando la «sostanza» del potere esercitato: in una prima fase sarebbe dunque presente il

potere autoritativo, in quella nella quale si chiede la restituzione del contributo - secondo l'A.P. n. 6/2014 - si tratterebbe di una autotutela privatistica.

Ora, al di là dei dubbi che potrebbe sollevare tale ultima distinzione, non ci si può esimere dal rilevare che essa lascia in ombra (o, comunque, pare trascurare) un dato oggettivo che ancor più la rende traballante, e cioè che si tratta di una vicenda sostanzialmente unitaria, come tale sottoposta alla cognizione del giudice adito (sia esso ordinario od amministrativo), il cui sindacato investe il più delle volte contestazioni che attengono, a ben guardare, allo svolgimento dell'intera procedura (cui, si badi, sono legate a doppio filo la esecuzione e l'attuazione del programma d'investimento) che ha preceduto la revoca, fino ad attribuire *e necessitate* debita rilevanza alla norma fondamentale in materia di autotutela, ossia l'art. 21 *nonies* della legge n. 241/1990.

La materia dei patti territoriali solo apparentemente è esente da questo problema attraverso la (tendenzialmente) riconosciuta devoluzione alla giurisdizione esclusiva sotto l'egida della appartenenza alla categoria degli accordi ex art. 11 l.n. 241/1990. Ancora oggi, infatti, la giurisprudenza non sembra essersi assestata, risolvendosi a volte per l'appartenenza delle controversie (che devono riguardare, si badi, la formazione, conclusione ed esecuzione dei patti) alla giurisdizione ordinaria, altre volte alla giurisdizione amministrativa.

Preso atto di questa complessa condizione, frutto anche del criterio generale di riparto fissato dalle Sezioni Unite (e poi anche dall'Adunanza Plenaria), lo stesso Consiglio di Stato, con apprezzabile lucidità, ha finito per ammettere che il riferimento alle fasi procedurali non è decisivo, essendo rimessa al giudice adito (ordinario o amministrativo) la valutazione circa gli effettivi poteri esercitati.

Così facendo, però, lo stesso criterio generale è divenuto oltremodo incerto, come dimostrano il ricorso al regolamento preventivo di giurisdizione da parte degli attori/ricorrenti (e la cospicua giurisprudenza formata sul punto delle Sezioni Unite) e le eccezioni sollevate dai convenuti/resistenti ad ogni piè sospinto.

Si tratta, dunque, di una materia che, pur apparentemente ancorata a criteri generali di riparto univoci e chiari, probabilmente richiede una ulteriore rimediazione al fine di risolvere le numerose incertezze che la affliggono e che si è cercato qui di evidenziare.

Probabilmente, potrebbe essere utile tentare quella «revisione» degli orientamenti proposta dalla Sesta sezione del Consiglio di Stato forse troppo frettolosamente accantonata: nella individuazione delle relative situazioni giuridiche soggettive, infatti, da un lato, non viene fornito un criterio univoco e

chiaro (cioè di immediata e semplice attuazione), dall'altro, il criterio stesso elaborato dalla giurisprudenza (soprattutto delle Sezioni Unite) sembra implicitamente (seppure non dichiaratamente) ancorato ad una visione della determinazione amministrativa nei termini tradizionali, operando una distinzione tra interessi e diritti che riecheggia (anche qui, senza mai evocarle apertamente) antiche costruzioni teoriche come quella della «degradazione»³¹.

Su un punto di partenza si può convergere senz'altro: l'interesse legittimo – e con esso la giurisdizione del giudice amministrativo – si correla esclusivamente a situazioni nelle quali vi è esercizio di potere amministrativo, mentre il diritto soggettivo presuppone una parificazione tra le posizioni dei soggetti pressoché assoluta, che è però possibile solo in assenza dell'esercizio di poteri autoritativi.

Ed allora occorrerebbe intendersi su un punto: la revoca del contributo, anche quando «dovuta» in ragione dell'acclarato inadempimento è espressione di potere autoritativo? Se così è, presuppone il confronto con una posizione di interesse legittimo, cui vanno riconosciute tutte le garanzie procedimentali, nonché la possibilità di operare contestazioni sul piano della legittimità del provvedimento stesso.

Per quanto concerne, infine, la materia dei patti territoriali, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva attraverso la clausola posta dal Codice del processo amministrativo in materia di accordi (art. 133 c. 1 lett. a n. 2) è, nella specie, (solo) concretamente risolutiva a patto che essa venga mantenuta ferma dalla giurisprudenza senza le oscillazioni che si sono registrate, data la indubbia necessità di dettare criteri di riparto certi in funzione dell'effettività della tutela e della certezza dei rapporti giuridici.

³¹ A. ROMANO TASSONE, *Situazioni giuridiche soggettive (Diritto amministrativo)*, in *Enc. del Dir.*, II agg., Giuffrè, Milano, 1998, 966 ss.; ID., *Giudice amministrativo e interesse legittimo*, in *Dir. Amm.*, 2006, 273 ss.; E. FOLLIERI, *Situazioni giuridiche soggettive dell'amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, F. Scoca (a cura di), Giappichelli, Torino, 2014, 27 ss.; da ultimo, F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017, *passim*.