

Sul riparto di giurisdizione in materia di concessione e revoca di contributi pubblici

Autore: De Giorgi Maurizio

In: Giurisprudenza commentata

Il riparto di giurisdizione tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi pubblici e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata.

Il fatto

Il ricorso proposto innanzi al Tar Catania è volto ad impugnare la revoca del contributo pubblico concesso al dichiarato fine di porre in essere “azioni positive per l’imprenditoria femminile” .

La decisione del Tar Catania

L’adito G.A., nella sentenza in esame, focalizza il suo argomentare sul tema, fondamentale, della giurisdizione in merito a tale domanda.

Si considera, preliminarmente, come l’art. 9 D.Lgs. n. 104/2010 stabilisca che “il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado anche d’ufficio” e che “nei giudizi di impugnazione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione”.

Tale norma, che, peraltro, non riproduce il disposto dell'art. 37 c.p.c., rivolto alla rilevazione del difetto di giurisdizione non solo in ogni grado, ma anche in ogni "stato" del giudizio, così come quest'ultimo, a fortiori, ad avviso del Collegio giudicante, è riferita alla chiusura del processo nel merito.

In particolare, così come stabilito da una "storica" decisione del Giudice della giurisdizione (Cass. civ., sez. un., 9 ottobre 2008, n. 24883):

a) fino a quando la causa non sia decisa nel merito in primo grado, il difetto di giurisdizione può essere eccepito dalle parti, anche dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 38 c.p.c. (anche se sarebbe opportuno un intervento legislativo di coordinamento);

b) entro lo stesso termine le parti possono chiedere il regolamento preventivo di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 c.p.c.;

c) la sentenza di primo grado di merito può sempre essere impugnata per difetto di giurisdizione; d) le sentenze di appello sono impugnabili per difetto di giurisdizione soltanto se sul punto non si è formato il giudicato implicito o esplicito;

e) il giudice può rilevare anche di ufficio il difetto di giurisdizione, fino a quando sul punto non si sia formato il giudicato implicito o esplicito.

Del resto, una diversa opzione non terrebbe conto dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo, dell'affievolirsi dell'idea di giurisdizione intesa come espressione della sovranità statale, essendo essa un servizio reso alla collettività con effettività e tempestività, per la realizzazione del diritto della parte ad avere una valida decisione nel merito in tempi ragionevoli.

Ciò posto, secondo quanto si afferma nella decisione dell'adito Tar siciliano, la giurisdizione sulla questione in esame appartiene al G.O..

Si precisa, invero, sul punto che qualora l'amministrazione ravvisi l'inadempimento del beneficiario e disponga la revoca di un contributo o di una agevolazione, la giurisdizione spetta al giudice civile per la controversia avente per oggetto la legittimità della revoca, poiché non sussiste né la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (non potendo essere assimilata l'agevolazione ad una concessione di un bene pubblico), né quella di legittimità (poiché la revoca costituisce espressione di una autotutela privatistica dell'amministrazione ed incide sul diritto sorto con il contributo o l'agevolazione).

È così confermato il tradizionale e consolidato indirizzo giurisprudenziale, condiviso sia dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sia dal Consiglio di Stato, secondo cui il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo in materia di controversie riguardanti la concessione e la revoca di contributi pubblici e sovvenzioni pubbliche deve essere attuato sulla base del generale criterio di riparto fondato sulla natura della situazione soggettiva azionata, con la conseguenza che:

- 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;

- 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;

- 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.

Invero,

nella materia in esame, occorre distinguere, sotto il profilo della fase procedimentale in cui sorge la controversia, la fase istruttoria e di ammissione al contributo, definita anche "fase statica", dalla fase di esecuzione dell'investimento progettato, ovvero "fase dinamica".

Nella prima di dette fasi l'amministrazione effettua una valutazione dei requisiti oggettivi e soggettivi per l'ammissione dell'iniziativa privata a contributo, con ciò incidendo su posizioni di interesse legittimo; può anche accadere che, esaurita detta fase, l'amministrazione la riapra in un momento successivo, proponendo una diversa valutazione dei medesimi requisiti. In ogni caso, le questioni che attengono alla fase ora descritta appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Nella fase dell'esecuzione, o fase dinamica, l'amministrazione valuta inadempienze e altri comportamenti del beneficiario sanzionabili con la decadenza, sicché, al di là del nomen juris adoperato dall'amministrazione per definire le proprie determinazioni, i provvedimenti di questa seconda fase incidono su situazioni di diritto soggettivo (alla percezione del contributo e alla conservazione del medesimo a fronte di provvedimenti di ritiro), sicché le relative questioni appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario.

E cioè a dire, il criterio di riparto della giurisdizione in questione (che costituisce applicazione dell'ordinario criterio incentrato sulla natura della situazione giuridica fatta valere) prende in considerazione sia la fase procedimentale in cui intervengono i provvedimenti di ritiro del contributo (comunque denominati), sia le ragioni che spingono l'amministrazione all'adozione di detti provvedimenti.

Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 13/07/2015, n. 1946

Dichiara il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione del G.A.

Decisioni conformi

In tema di contributi pubblici 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.

(Cass. civ., sez. un., ord. 25 gennaio 2013, n. 1776)

In tema di contributi pubblici è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo, 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.

(Cons. Stato, A.P., 29 luglio 2013, n. 17).

Normativa di riferimento

art. 9 D.Lgs. n. 104/2010

art. 37 c.p.c.

<https://www.diritto.it/sul-riparto-di-giurisdizione-in-materia-di-concessione-e-revoca-di-contributi-pubblici/>