



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 720 del 2012, proposto da Maurello Maria Grazia in proprio e quale legale rappresentante della Società Hotel Bristol s.r.l. di Tirrenia (Pi), rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto Righi, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via G. Carducci n. 4;

contro

Regione Toscana, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Silvia Fantappiè, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Cecchetti in Roma, via Antonio Mordini n. 14;

nei confronti di

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle politiche europee – in persona del Presidente *pro tempore*, per legge rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

per l'annullamento

della sentenza del T.a.r. della Toscana, sezione II, n. 969 del 1° giugno 2011.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
visti gli atti di costituzione in giudizio della regione Toscana, del Ministero dello sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle politiche europee;
viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese (in data 7 marzo 2012 la regione Toscana e, in replica, il 16 marzo 2012, la signora Maurello);
visti tutti gli atti della causa;
visti gli artt. 105, co. 2, e 87, co. 3, cod. proc. amm.;
relatore nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2012 il consigliere Vito Poli e uditi per le parti gli avvocati Paoletti, su delega dell'avvocato Righi, e Cecchetti su delega dell'avvocato Fantappiè;
ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La signora Maria Grazia Maurello, in proprio e quale legale rappresentante della Società Hotel Bristol s.r.l. di Tirrenia (Pi) (in prosieguo ditta Maurello), ha ottenuto, a seguito della deliberazione della giunta regionale della Toscana n. 6619 del 20 luglio 1993, un contributo pari a lire 345.663.000 per il miglioramento funzionale dell'albergo gestito a Tirrenia.

1.1. Con decreto n. 6609 in data 29 dicembre 1995 il contributo è stato integralmente revocato sulla scorta dell'accertato inadempimento di taluni obblighi di rendicontazione.

1.2. Il provvedimento è stato annullato dalla sentenza del T.a.r. della Toscana, sezione I, n. 381 del 6 marzo 2001, divenuta irrevocabile, che, senza pronunciarsi in ordine alla giurisdizione, ha accolto il ricorso dopo aver assodato il difetto delle garanzie partecipative e l'inesistenza dei presupposti legittimanti la decadenza integrale dal contributo; il giudice ha fatto altresì <<...salvi gli ulteriori provvedimenti

di competenza dell'amministrazione regionale all'esito della nuova istruttoria compiuta nel rispetto dei principi affermati nella presente sentenza>>.

1.3. Riavviata l'istruttoria nel contraddittorio con la ditta Maurello, la regione Toscana ha adottato un provvedimento di revoca parziale del contributo per un importo pari a euro 21.503,78 (cfr. decreto n. 3308 del 27 giugno 2008).

2. Avverso tale atto la ditta Maurello è insorta davanti al T.a.r. della Toscana introducendo giudizio di esecuzione del giudicato, ai sensi dell'art. 27, t.u. n. 1054 del 1924, *ratione temporis* vigente.

3. L'impugnata sentenza - T.a.r. della Toscana, sezione II, n. 969 del 1° giugno 2011 -:

- a) ha escluso i presupposti applicativi del rito dell'ottemperanza;
- b) ha ritenuto insussistente il vincolo, in punto di giurisdizione, discendente dal giudicato implicito - di cui alla sentenza n. 381 del 2001 - formatosi sulla questione;
- c) ha declinato la giurisdizione facendo applicazione di consolidati principi in materia di riparto, fra giudice ordinario e giudice amministrativo, delle controversie aventi ad oggetto la decadenza sanzionatoria da sovvenzioni e contributi erogati in favore di privati;
- d) ha compensato fra le parti le spese di lite.

4. La ditta Maurello ha interposto appello (notificato in data 13 – 17 gennaio 2012 e depositato il successivo 2 febbraio), deducendo:

- a) la vincolatività del giudicato implicito sulla giurisdizione formatosi sulla sentenza di merito n. 381 del 2001, vertente fra le stesse parti ed involgente l'esame di identiche questioni sotto il profilo della *causa petendi*;
- b) la violazione degli artt. 5, l. T.a.r. e 33, d.lgs. n. 80 del 1998 (oggi art. 133, co. 1, lett. b) e c), c.p.a.), che fonderebbero la giurisdizione del giudice amministrativo in relazione a controversie aventi ad oggetto la restituzione di somme di denaro (da

intendersi quale bene pubblico infungibile), erogate a titolo di contributi per lo svolgimento di servizi lato *sensu* di interesse pubblico.

5. Si è costituita la Regione Toscana insistendo per il rigetto del gravame.

6. La causa è stata trattenuta in decisione alla camera di consiglio del 27 marzo 2012.

7. L'appello è infondato e deve essere respinto.

7.1. Il primo mezzo non è suscettibile di favorevole esame.

7.1.1. In primo luogo deve essere smentita la ricostruzione dell'appellante secondo cui la presente controversia concerne l'esecuzione del precedente giudicato.

Sul punto il collegio osserva che l'attività posta in essere dalla Regione Toscana esprime tratti liberi dell'azione amministrativa non pregiudicati dal giudicato formatosi sulla sentenza n. 381 del 2001.

La regione, invero, mantenendosi all'interno del perimetro cassatorio, rinnovatorio e prescrittivo del giudicato, ha attivato un nuovo procedimento in contraddittorio con la ditta interessata, seguito da una nuova istruttoria, e dall'emanazione di un provvedimento di decadenza parziale dal contributo per un importo nettamente inferiore rispetto a quello posto a base del primo provvedimento di revoca.

Da qui l'inconfigurabilità dei presupposti per l'esercizio dell'azione di ottemperanza (cfr. sul punto, *ex plurimis* e da ultimo, Cons. St., sez. V, 23 maggio 2011, n. 3078, cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74, co.1, e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.).

7.1.2. Circa le condizioni che legittimano, in punto di giurisdizione, la rilevanza panprocessuale del giudicato di merito, il collegio non intende decampare dai consolidati approdi esegetici cui è pervenuta la giurisprudenza civile e amministrativa (cfr. *ex plurimis* Cass., sez. un., 24 settembre 2010, n. 20163; sez. un., 20 agosto 2009, n. 18499; sez. un., 19 luglio 2006, n. 16462; Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2010, n. 2079; Cons. giust. amm., 1° giugno 2010, n. 803, cui rinvia a

mente del combinato disposto degli artt. 74, co.1, e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.), secondo cui:

a) a differenza delle sentenze delle sezioni unite della Corte di cassazione, che sono istituzionalmente dotate di efficacia esterna (c.d. efficacia panprocessuale: si veda ora l'art. 59, comma 1, della legge n. 69 del 2009), le sentenze dei giudici del merito che statuiscano sulla sola giurisdizione non sono idonee ad acquistare autorità di giudicato in senso sostanziale e a spiegare di conseguenza effetti al di fuori del processo nel quale siano state rese, a meno che in esse la statuizione (sia pure implicita) sulla giurisdizione acceda a una statuizione di merito;

b) tali sentenze sono suscettibili di acquistare autorità di giudicato esterno anche sul punto della giurisdizione implicitamente ritenuta (c.d. «giudicato implicito»), determinandone l'incontestabilità in tutti i giudizi instaurati tra le stesse parti a condizione che abbiano ad oggetto questioni identiche rispetto a quelle già esaminate;

c) non è di ostacolo alla formazione del giudicato la circostanza che il decidente sia privo di giurisdizione; è invece idonea a divenire *res iudicata*, qualora non tempestivamente impugnata mediante la proposizione di uno dei rimedi all'uopo predisposti dall'ordinamento processuale, anche la pronuncia con la quale il giudice, ove pure sprovvisto di giurisdizione, abbia investito il merito della controversia sottoposta al suo scrutinio; conseguentemente il giudicato esterno di merito (ed anche, implicitamente, in punto di giurisdizione), è rilevabile d'ufficio avendo efficacia vincolante nel giudizio proposto davanti ad altro giudice, pur se di ordine diverso, nel rispetto della condizione della identità delle questioni.

7.1.3. Facendo applicazione dei suesposti principi alla vicenda in trattazione, emerge dal raffronto fra i due giudizi instaurati davanti al T.a.r. della Toscana che, mentre sono identici i “soggetti” ed il *petitum*, è differente la *causa petendi* (ovvero il

compendio delle ragioni di fatto e diritto poste a sostegno delle singole censure);
invero:

- a) sono stati impugnati atti sostanzialmente diversi, quantomeno in relazione agli importi chiesti in restituzione;
- b) tali atti sono il frutto di autonome attività istruttorie che hanno valutato circostanze di fatto parzialmente diverse;
- c) i motivi a sostegno dei due ricorsi proposti in successione davanti al T.a.r della Toscana non sono affatto identici.

7.2. Miglior sorte non tocca al secondo mezzo di gravame.

La sezione non intende decampare dai consolidati approdi esegetici cui è giunta la giurisprudenza civile e amministrativa (cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. un., 20 luglio 2011, n. 15867; sez. I, 30 settembre 2010, n. 20506; sez. un., 9 gennaio 2007, n. 117; Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2010, n. 3020; sez. V, 26 agosto 2010, n. 5962; sez. V, 24 aprile 2009, n. 2591, cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74, co.1, e 88, co. 2, lett. d), c.p.a.), secondo cui:

- a) in materia di contributi e sovvenzioni pubbliche, il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve essere attuato distinguendo la fase procedimentale di valutazione della domanda di concessione - nella quale la legge, salvo il caso in cui riconosca direttamente il contributo o la sovvenzione, attribuisce alla p.a. il potere di riconoscere il beneficio, previa valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati in relazione all'interesse primario, apprezzando discrezionalmente l'*an*, il *quid* ed il *quomodo* dell'erogazione, e al richiedente la posizione di interesse legittimo - da quella successiva alla concessione del contributo, in cui 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;

b) al giudice ordinario sono devolute anche le controversie relative alla conservazione del contributo, instaurate — come nel caso di specie — dal beneficiario per contrastare l'intervento della pubblica amministrazione che, con atti variamente denominati (revoca, decadenza, risoluzione, ecc.), abbia ritirato il finanziamento concesso, adducendo l'inadempimento, da parte del soggetto sovvenzionato, degli obblighi impostigli dalla legge o dai provvedimenti concessivi del beneficio, trattandosi di atti di natura non autoritativa;

c) ove la legge attribuisca all'amministrazione il potere di riconoscere l'ausilio, la giurisdizione è invece del giudice amministrativo nell'ipotesi in cui la controversia riguardi la fase procedimentale antecedente la concessione del beneficio o se il provvedimento è stato annullato o revocato nell'esercizio di poteri di autotutela per vizi di legittimità o per contrasto iniziale con il pubblico interesse, atteso che la posizione del beneficiario è quella di titolare di un interesse legittimo;

d) in quest'ottica si è ritenuto che:

I) sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui per la dichiarazione di fallimento dell'impresa, alla quale era stato concesso il contributo, sia impossibile destinare il finanziamento allo scopo per il quale era stato concesso e, in tutto o in parte, già erogato, poiché l'amministrazione, nel revocare il contributo stesso o nel dichiarare la decadenza, non compie alcuna valutazione discrezionale, ma si limita ad accertare, con la cessazione dell'attività imprenditoriale, il venir meno di un presupposto previsto in modo puntuale dalla legge;

II) le controversie promosse dai soggetti interessati per il riconoscimento e la quantificazione dei benefici previsti dalla l. n. 219 del 1981 spettano alla cognizione del giudice ordinario, vertendosi in tema di erogazioni in cui l'amministrazione non dispone di alcun potere discrezionale, essendole devoluto esclusivamente il compito di verificare la sussistenza delle condizioni predeterminate dalla legge per la concessione del contributo.

8. Sulla scorta delle rassegnate conclusioni è gioco forza respingere l'appello.
9. Le spese di giudizio, regolamentate secondo l'ordinario criterio della soccombenza, sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) respinge l'appello e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza;
- b) condanna l'appellante a rifondere in favore della Regione Toscana, del Ministero dello sviluppo economico e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle politiche europee - le spese, le competenze e gli onorari del presente grado di giudizio che liquida nella misura complessiva di euro 4.500,00 (quattromilacinquecento/00), oltre accessori come per legge (12,50% a titolo di spese generali, I.V.A. e C.P.A.), da dividersi in tre parti uguali.

Ordina che la pubblica amministrazione dia esecuzione alla presente decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2012 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente

Vito Poli, Consigliere, Estensore

Carlo Saltelli, Consigliere

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Doris Durante, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/05/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)