Civile Ord. Sez. U Num. 929 Anno 2022
Presidente: DE CHIARA CARLO
Relatore: CRUCITTI ROBERTA
Data pubblicazione: 13/01/2022

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

ORDINANZA

sul ricorso 31461-2020 proposto da:

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA, in persona del Presidente della Regione pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, PIAZZA COLONNA 355, presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione stessa, rappresentata e difesa dagli avvocati ETTORE VOLPE, BEATRICE CROPPO e STEFANO ZUNARELLI;

- ricorrente -

contro

490/21

ARRIVA UDINE S.P.A. (nuova denominazione sociale di Autoservizi F.V.G. S.P.A. - SAF), TRIESTE TRASPORTI S.P.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, elettivamente domiciliate in ROMA, VIALE DELLE MILIZIE 2, presso lo STUDIO LEGALE CIGNITTI, rappresentate e difese dagli avvocati DANIELE CASCIANO, ALFREDO ANTONINI e GIUSEPPE CASCIANO;

- controricorrenti -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 1184/2020 del TRIBUNALE di TRIESTE.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 26/10/2021 dal Consigliere ROBERTA CRUCITTI;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale FRANCESCA CERONI, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, riunite in camera di consiglio, dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario.

Fatti di causa

Arriva Udine S.p.A. e Trieste Trasporti s.p.a., aggiudicatarie degli appalti banditi, a suo tempo, dalle Province di Udine e Trieste per il servizio di trasporto pubblico locale, hanno promosso azione, innanzi al Tribunale di Trieste, nei confronti della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, per ottenere il riconoscimento del loro diritto a percepire integralmente le quote di contribuzione pubblica disposte dalle leggi statali, senza la decurtazione di cui al meccanismo compensativo creato dalla Regione.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, nel costituirsi innanzi al Tribunale civile di Trieste, ha eccepito il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, per essere la controversia spettante al giudice amministrativo, e ha, quindi, proposto regolamento preventivo di giurisdizione.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

In particolare, la ricorrente -premessi la normativa statale e regionale di riferimento nonché il proprio Regolamento (approvato con decreto del Presidente della Regione 27 settembre 2007, n.310) che stabilisce le modalità di utilizzo delle risorse di provenienza statale, destinate al funzionamento del servizio, previa compensazione delle somme anticipate a tali fini dalla Regione- rileva come tale ultimo atto non abbia natura regolamentare, ma sia atto amministrativo in senso proprio, con la conseguenza dell'ininvocabilità del potere di disapplicazione riconosciuto in capo all'organo giurisdizionale. Inoltre, secondo la prospettazione difensiva, il Regolamento, in questione, era espressione di una discrezionalità, quanto meno tecnica, in capo all'Ente territoriale assegnatario delle risorse, per ciò stesso insindacabile in sede giurisdizionale. Esclude, ancora, che la controversia abbia a oggetto questioni puramente patrimoniali, devolute alla giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art.133, comma 1, lett.c) del d.lgs. 2 luglio 2010 n.104, in quanto la domanda proposta dalle due società aveva ad oggetto la determinazione dei criteri per la corretta erogazione di un finanziamento pubblico per le prestazioni svolte dalle società gestrici il servizio di trasporto pubblico locale nel territorio regionale, con la conseguenza che l'agire amministrativo riguardava l'esercizio del potere di programmazione del servizio pubblico.

In particolare, poi, sempre secondo la prospettazione difensiva, gli atti amministrativi, dei quali le Società lamentavano la illegittimità, presupponevano l'esercizio di pubblici poteri (e ciò sia in ragione dei compiti di programmazione precipuamente attribuiti al legislatore all'Amministrazione regionale sia per il contenuto delle norme, invocate dalle due società nel giudizio di merito, aventi per oggetto la promozione e regolazione del servizio di trasporto pubblico locale nei suoi aspetti finanziari, direttamente incidenti sulla tutela di interessi pubblici), con la conseguenza che la natura e il contenuto delle

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

disposizioni normative che fondano le domande formulate nel merito da Trieste Trasporti s.p.a. e Autoservizi FVG-SAF s.p.a. nonché i poteri in capo all'Amministrazione Regionale, con riferimento all'individuazione delle modalità di utilizzo delle risorse ministeriali in questione, conducono a qualificare la posizione giuridica *ex adverso* azionata in termini di interesse legittimo.

Arriva Udine s.p.a. e Trieste Trasporti s.p.a. resistono con controricorso con cui ribadiscono che in nessuna delle domande (principale e subordinata) azionate nel giudizio di merito, si era chiesta la declaratoria di illegittimità di atti amministrativi (e, in particolare, né del Regolamento né delle determinazioni con le quali era stata comunicata alle Società dall'amministrazione regionale l'intenzione di non corrispondere nessuno importo perché estinto per compensazione), ma si era, invece, evidenziato come la condotta posta in essere dalla Regione avesse comportato la violazione del diritto soggettivo delle imprese di trasporto pubblico locale al corrispettivo; diritto già quesito e determinato dalla legge.

Nell'ipotesi in cui questa Corte dovesse, invece, interpretare la legge n.1 del 2005 della Regione Liguria in termini consonanti al regolamento presidenziale (ovvero che lo stesso preveda la compensabilità delle contribuzioni CCNL con l'indicizzazione del corrispettivo relativo al contratto di servizio del TPL), le ricorrenti ipotizzano una questione di legittimità costituzionale dell'art.4, commi 140 e 141, della legge regionale n.1 del 2005 per contrasto con l'art.117, comma 2, lett.I) , Cost.

Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio ai sensi dell'art.380 *ter* cod.proc.civ., sulle conclusioni scritte del Procuratore Generale il quale ha chiesto che le Sezioni Unite di questa Corte dichiarino la giurisdizione del giudice ordinario con le conseguenze di legge.

La ricorrente e le controricorrenti hanno depositato memoria.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Ragioni della decisione

Nell'ambito del servizio pubblico di trasporto locale, il legislatore, per consentire alle imprese private, che gestiscono tale servizio, di essere sollevate dagli incrementi stipendiali conseguenti al rinnovo dei relativi CCNL, è intervenuto, dapprima, con la legge n.47 del 2004, che ha previsto l'erogazione diretta di contributi per il biennio 2002-2003, e, successivamente, con le leggi n.58 del 2005 e n.296 del 2006, con le quali si è, invece, stabilito che detti contributi vengano erogati dallo Stato alle Regioni e, poi, da queste riversate ai concessionari. La normativa statale successiva, (legge 24 dicembre 2012 n.228) che ha istituito il Fondo Unico Nazionale del T.P.L. (trasporto pubblico locale) non trova applicazione alle Regioni a statuto speciale, quali il Friuli Venezia Giulia.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è intervenuta con la legge regionale n.1 del 2005 che, all'art.4, commi 140 e 141, tra l'altro, prevede:

140.In applicazione e per le finalità di cui all'articolo 23, comma 1, del decreto legge 24 dicembre 2003, n. 355 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito con modifiche dalla legge 47/2004, e dei conseguenti provvedimenti ministeriali, l'Amministrazione regionale è autorizzata a trasferire alle Aziende concessionarie del servizio del trasporto pubblico locale le relative risorse statali assegnate, sulla base di specifico regolamento da assumersi ai sensi della legge regionale 7/2000.

141. Con il regolamento di cui al comma 140 sono altresì determinate le modalità di utilizzo delle risorse di cui al medesimo comma 140, previa compensazione delle somme agli stessi fini anticipate nell'ambito dell'intervenuta riforma del trasporto pubblico locale.

Il Regolamento, emesso e approvato con decreto del Presidente della Regione 27 settembre 2007 n.0310/Pres., definisce all'art.4 le

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

modalità con cui va operata la compensazione: *ai fini dell'assegnazione alle aziende concessionarie o affidatarie delle risorse statali trasferite alla Regione, è utilizzata la procedura della compensazione, che implica la determinazione dell'incidenza del costo del personale sull'incremento annuo del corrispettivo versato dalla Regione al netto di IVA, da rapportare al maggior costo del personale sopportato dalle aziende per gli oneri della contrattazione collettiva al livello nazionale...*

In particolare, per quello che risulta incontestato in atti, l'Amministrazione regionale, a partire dall'anno 2007, ovvero al ricevimento delle risorse statali, ha provveduto alle relative erogazioni ai gestori dei servizi, all'esito di un meccanismo compensativo che tiene conto dell'importo che la stessa Regione riconosce all'impresa avente diritto in relazione al corrispettivo del contratto di servizio per lo svolgimento del servizio di TPL e all'incremento annuo di tale importo sulla base dello specifico indice rivalutativo commisurato all'aumento dei costi dei fattori produttivi.

Tale compensazione, in un primo momento, è stata operata con riferimento all'anno precedente a quello a cui si riferivano le risorse, senza considerare l'effetto dell'indicizzazione nell'anno di riferimento, e in tale misura tollerata dalle Società. A partire dal 2019, invece, la Regione ha provveduto a sommare le detrazioni annue relative all'indicizzazione del corrispettivo contrattuale per il servizio di T.P.L. e, quindi, avendo queste raggiunto l'ammontare totale del contributo statale, ha ritenuto di non corrispondere alcunché alle imprese.

Essendo la decisione sulla giurisdizione determinata dall'oggetto della domanda, occorre rilevare che, con l'atto di citazione incardinato innanzi al Tribunale di Trieste, come già sopra meglio specificato, le due Società concessionarie hanno chiesto la condanna della Regione al pagamento degli importi di rispettiva competenza, a titolo di contributi ai sensi della legge n.58 del 2005 per le annualità 2013 e

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

2014 e della legge n.296 del 2006, per le annualità 2012, 2013 e 2014 nonché che fosse accertato e dichiarato che la Regione Friuli Venezia Giulia è obbligata al pagamento in favore delle Società attrici, per quanto di rispettiva competenza, di importi a titolo di contributi ex legge n.58 del 2005 e l.n.296/2006 per le annualità successive, dal 2015 in poi, calcolati con i medesimi criteri di computo utilizzati per la determinazione delle somme relative alle annualità sopra indicate, ossia considerando, ai fini della compensazione con le somme assegnate dallo Stato, la rivalutazione annua e non storica degli elementi del corrispettivo.

Non appare revocabile in dubbio che la domanda fatta valere in giudizio ha a oggetto una prestazione di carattere patrimoniale e che la *causa petendi* vada ricondotta alle leggi statali, sopra indicate, che attribuiscono alle imprese concessionarie del servizio di trasporto pubblico locale i contributi per gli incrementi stipendiali dei lavoratori dipendenti.

Ciò posto, in materia, è ormai consolidato il principio per cui <<in tema di sovvenzioni a concessionari di pubblico servizio di trasporto, qualora non sia in discussione la spettanza dei contributi richiesti da ditta esercente attività di trasporto locale, ma solo i criteri tecnici per la loro determinazione, è certamente di diritto soggettivo la pretesa fatta valere in giudizio dalla parte che assume di essere creditrice, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario (v., tra le altre, Cass.Sez.Un. n.27618 del 21.11.2008) e ancora che <<è sufficiente a radicare la giurisdizione del giudice ordinario, le volte in cui non siano ravvisabili nel procedimento di accertamento momenti di ponderazione comparativa degli interessi privati e pubblici in gioco...perché gli atti della Regione sono ricognitivi dei presupposti della erogazione e non mai discrezionale>> (Cass.Sez.Un.20546 del 2013 in motivazione).

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Tali direttive ermeneutiche sono alla base di tutte le statuizioni rese in materia da queste Sezioni Unite (cfr.Cass. Sez,un.n.397 del 2011; id. n.ri 19828 del 2012; 9096 del 2013, e, di recente, Cass.Sez. Un. n.14235 del 8.7.2020 e Cass.Sez.Un. n.27542 del 11.10.2021) per le quali <<la controversia relativa alla domanda proposta da un'impresa concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale, volta ad ottenere non solo l'annullamento di una deliberazione regionale di ripartizione di fondi, ma anche la consequenziale condanna dell'ente territoriale al pagamento delle differenze dovute rispetto alle somme corrisposte, in osservanza degli operanti criteri legali di derivazione comunitaria, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo, non attenendo al mancato o illegittimo esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione concedente, bensì alla radicale negazione delle condizioni normativamente previste per l'insorgenza della pretesa pecuniaria, connotante il petitum, vantata dalla concessionaria (v. Cass. SU n. 23898 del 24/11/2015)>>.

Alla luce di tali, condivisi, principi la domanda avanzata dalle Società appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, non essendo ravvisabili nel procedimento amministrativo del *quantum* momenti di valutazione comparativa degli interessi privati e pubblici in gioco, ma esclusivamente l'applicazione di un parametro di natura normativa. Manca, inoltre, l'esercizio di un potere autoritativo della Pubblica amministrazione, non ricorrendo elementi di discrezionalità amministrativa bensì parametri normativi predeterminati.

Il ricorso per regolamento di giurisdizione va, pertanto, rigettato e va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario cui si demanda di provvedere sulle spese di questo giudizio.

P.Q.M.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Rigetta il ricorso, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario al quale rimette la liquidazione delle spese per il regolamento preventivo di giurisdizione.

Cosi deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 26 ottobre 2021.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale