




## **FATTI DI CAUSA**

1. Con decreto n. 280717 del 1° dicembre 2014 il Prefetto di Roma, accogliendo la proposta formulata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. b) del d. l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni nella l. 11 agosto 2014, n. 114, disponeva la sottoposizione del Consorzio Venezia Nuova alla gestione straordinaria e temporanea, con riferimento alla concessione avente ad oggetto l'espletamento di studi, progettazioni ed esecuzione di opere finalizzate alla salvaguardia ambientale ed idrogeologica di Venezia e del territorio lagunare.

2. Successivamente, essendo sorte varie questioni applicative, fra le quali quella relativa alla necessità di integrazione del provvedimento in maniera tale da provvedere l'obbligo, in capo agli amministratori straordinari, di determinare in via presuntiva ed accantonare in un apposito fondo gli utili facenti capo alle imprese consorziate, il Prefetto di Roma, sulla base dei pareri rilasciati dall'Avvocatura Generale dello Stato e dall'ANAC, provvedeva in tal senso con decreto n. 21107 del 22 gennaio 2016.



3. Tali provvedimenti venivano impugnati davanti al Tar del Lazio dalla Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.a. (d'ora in poi, per brevità, Condotte), la quale, sulla base di quattordici motivi, ne contestava la legittimità.

4. Instauratosi il contraddittorio, con atto spedito in data 21 ottobre 2016, la società Condotte ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione, affidato a quattro motivi, cui resistono con controricorso il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Roma.

5. Il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte del Pubblico Ministero, il quale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso per regolamento, e, in subordine, per l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

Le parti hanno depositato memorie.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione, sollevata dai controcorrenti, cui ha aderito il Pubblico Ministero, di inammissibilità del ricorso, per essere stata pronunciata, successivamente alla proposizione del ricorso per regolamento di giurisdizione, la decisione del Tar per il Lazio n. 12868 del 2016, con la quale, rigettata l'istanza di sospensione del giudizio, la domanda proposta dalla società Condotte è stata accolta, con annullamento dell'atto impugnato e con condanna delle Amministrazioni resistenti alla rifusione delle spese di lite.

2. Tale pronuncia, nei cui confronti, come risulta dalla documentazione prodotta in data 15 settembre 1917, è stato proposto appello, non fa venir meno l'interesse della ricorrente al regolamento di giurisdizione.



3. Vale bene premettere che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il regolamento preventivo di giurisdizione può essere proposto da ciascuna parte, e quindi anche dall'attore nel giudizio di merito, essendo palese, in presenza di ragionevoli dubbi sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito, la sussistenza di un interesse concreto ed immediato ad una risoluzione della questione da parte delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in via definitiva ed immodificabile, onde evitare che la sua risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, ritardando la definizione della causa, anche al fine di ottenere un giusto processo di durata ragionevole (Cass., 20 aprile 2006, n. 9169; Cass., 21 settembre 2006, n. 20504; Cass., 12 luglio 2011, n. 15237).

3.1 Non è necessaria la contestazione della giurisdizione da parte del convenuto, purché alla relativa assenza si associ la concreta sussistenza, sul piano giuridico, vale a dire sulla base del diritto positivo e degli orientamenti espressi al riguardo dalla giurisprudenza di legittimità, ovvero in virtù di una sollecitazione proveniente dallo stesso giudice del merito, di un dubbio di natura oggettiva circa il difetto di giurisdizione del giudice adito. In proposito va richiamato il principio, più volte affermato da questa Corte, secondo cui il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione è inammissibile, per carenza di interesse ad agire, quando non sussista alcun elemento, di fatto o di diritto, che possa far dubitare della giurisdizione del giudice adito e nessuna delle parti ne contesti la corretta individuazione (Cass., Sez. U, 1° febbraio 2017, n. 3557; Cass., Sez. U, 16 dicembre 2013, n. 27990; Cass., Sez. U, 30 giugno 2008, n. 17776). Nel caso di specie le ragioni poste a fondamento del ricorso, come si dirà, risultano meritevoli di positivo apprezzamento e, quindi, tali, da giustificare la richiesta di una pronuncia in ordine alla giurisdizione.

3.2. Quanto alla dedotta sopravvenienza di carenza di interesse in capo alla società ricorrente, la stessa deve escludersi in considerazione del principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui la sentenza emessa dal giudice di merito dopo la proposizione di un ricorso per regolamento di giurisdizione deve considerarsi a cognizione sommaria: essa, anche se passata in giudicato (circostanza nella specie non verificatasi), resta condizionata al riconoscimento della giurisdizione da parte della Corte di cassazione investita del regolamento (Cass., Sez. U, 14 maggio 2015, n. 9861; Cass., Sez. U, 16 maggio 2014, n. 10823; Cass., Sez. U, 13 maggio 2011, n. 10531; Cass., Sez. U, 23 maggio 2005, n. 10703; Cass., Sez. U, 22 settembre 2003, n. 14070).

4. Con il primo motivo si sostiene il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, ai sensi degli art. 41 cod. proc. civ. e 10 cod. proc. amm., in quanto il provvedimento relativo all'accantonamento degli utili come conseguenza del commissariamento non comporta alcuna valutazione discrezionale da parte del Prefetto e, nel momento in cui, come nella specie, interessa le imprese consorziate, non direttamente sottoposte alla misura prevista dall'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014, incide su una posizione giuridica qualificabile in termini di diritto soggettivo, che non degrada, in considerazione della totale carenza di potere dell'Amministrazione, ad interesse legittimo.

4.1. Con il secondo mezzo il difetto di giurisdizione viene prospettato, come corollario di quanto già dedotto, in relazione alla non estensibilità alle imprese consorziate degli effetti della straordinaria gestione cui è sottoposto il Consorzio Venezia Nuova.

4.2. Sotto altro profilo viene ribadito che il trattenimento degli utili concerne una posizione di diritto soggettivo che non implica l'esercizio

di poteri autoritativi e non riguarda alcuna ipotesi di giurisdizione esclusiva.

4.3. Con l'ultima censura si ribadisce la natura privatistica dei rapporti fra il Consorzio e le imprese che ad esso fanno capo.

5. I motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente in relazione all'intima correlazione fra le questioni dedotte, sono fondati.

6. Premesso, invero, che, come ha rilevato anche il Pubblico Ministero, nella specie non viene in considerazione una controversia riconducibile alla giurisdizione amministrativa esclusiva, in quanto non coinvolge gli aspetti della concessione, ma unicamente i provvedimenti prefettizi adottati in virtù dell'art. 32 del richiamato d.l. n. 90 del 2014, non può dubitarsi che la posizione fatta valere dalla società Condotte, inerente alla percezione degli utili derivanti dall'adempimento della propria prestazione, sia qualificabile in termini di diritto soggettivo.

Esso, benché appaia suggestivo il riferimento all'esercizio, da parte del Prefetto, di un potere autoritativo, non degrada ad interesse legittimo, in quanto, indipendentemente dall'estensibilità o meno alle società consorziate della portata della norma in questione, che attiene al merito della controversia, l'accantonamento degli utili, nella struttura della disposizione sopra richiamata, non deriva da una valutazione di natura discrezionale, ma costituisce un atto vincolato, come conseguenza automatica del commissariamento.

In tal senso depone, ben vero, il tenore letterale della disposizione suddetta, che, al comma 7, come modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, espressamente prevede : << *Nel periodo di applicazione della misura di straordinaria e temporanea gestio-*



ne di cui al comma 2, i pagamenti all'impresa sono corrisposti al netto del compenso riconosciuto agli amministratori di cui al comma 2 e l'utile d'impresa derivante dalla conclusione dei contratti d'appalto di cui al comma 1, determinato anche in via presuntiva dagli amministratori, è accantonato in apposito fondo e non può essere distribuito né essere soggetto a pignoramento, sino all'esito dei giudizi in sede penale ovvero, nei casi di cui al comma 10, dei giudizi di impugnazione o cautelari riguardanti l'informazione antimafia interdittiva >>.

Trattasi, all'evidenza, di una conseguenza della sottoposizione dell'impresa alle misura di temporanea e straordinaria gestione, determinata dalla legge, che non richiede alcun apprezzamento e alcun provvedimento da parte della pubblica amministrazione, la cui attività, sotto tale profilo, si connota come assolutamente vincolata.

Vale bene richiamare, quindi, la giurisprudenza consolidata di questa Corte, secondo la quale appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui venga in rilievo un diritto soggettivo nei cui confronti la pubblica amministrazione eserciti un'attività vincolata, dovendo verificare soltanto se sussistano i presupposti predeterminati dalla legge per l'adozione di una determinata misura, e non esercitando, pertanto, alcun potere autoritativo correlato all'esercizio di poteri di natura discrezionale (cfr., Cass., Sez. u, 25 settembre 2017, n. 22254; Cass. Sez. U, 17 febbraio 2017, n. 4229).

7. Deve pertanto, in accoglimento del ricorso, affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario, davanti al quale vanno rimesse le parti, anche per le spese del presente regolamento.

Roma, 26 settembre 2017

Il Presidente

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
oggi, 11 MAG. 2018

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Sabrina Pacitti

*Sabrina Pacitti*

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Sabrina PACITTI  
*Sabrina Pacitti*