



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

PASQUALE D'ASCOLA

Primo Presidente

RAFFAELE GAETANO FRASCA

Presidente di Sezione

LORENZO ORILIA

Presidente di Sezione

ANNALISA DI PAOLANTONIO

Consigliere

ANTONELLA PAGETTA

Consigliere

GIUSEPPE GRASSO

Rel. Consigliere

ENZO VINCENTI

Consigliere

ALBERTO PAZZI

Consigliere

MARCO ROSSETTI

Consigliere

Oggetto

Ud. 25/11/2025 C.C.
Cron.

R.G. n. 23135/2024

ORDINANZA

Sul ricorso iscritto al n. r.g. 23135-2024 proposto da:

BANCA [REDACTED] SOCIETÀ COOPERATIVA PER AZIONI A R.L., in
persona del [REDACTED] legale rappresentante pro tempore, elettivamente
domiciliata in ROMA, VIA [REDACTED], presso lo STUDIO [REDACTED]
rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED]
[REDACTED]

- ricorrente -

contro

[REDACTED] - [REDACTED] s.p.a., Società
con socio unico [REDACTED] s.p.a., in persona del legale rappresentante pro
tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA [REDACTED]
[REDACTED] presso lo studio dell'avvocato [REDACTED] [REDACTED], che lo
rappresenta e difende;



MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY, in persona del Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrenti -

contro

FONDO DI GARANZIA PER LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 6072/2024 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 09/07/2024.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25/11/2025 dal Consigliere GIUSEPPE GRASSO;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale STANISLAO DE MATTEIS, il quale chiede che le Sezioni Unite della Corte dichiarino inammissibile il ricorso.

Fatti di causa

1. La Banca [REDACTED] soc. coop per azioni a r.l. chiese e ottenne da [REDACTED] [REDACTED] s.p.a., capogruppo del Raggruppamento Temporaneo di Imprese, gestore del fondo di garanzia (istituito dalla l. n. 662/1996), l'ammissione alla garanzia – nei limiti del 60% della somma erogata – di due finanziamenti concessi a [REDACTED] s.p.a. (garanzia, nel suo complesso ammontante a € 858.000,00).

Successivamente, con deliberazione del 31/3/2017, il Consiglio di Gestione del fondo dispose la "revoca/inefficacia" delle garanzie in precedenza concesse, poiché [REDACTED] [REDACTED] non poteva qualificarsi impresa piccolo-media, in quanto in virtù del collegamento con [REDACTED] s.p.a., presentava indici di riferimento (attivo, fatturato, dipendenti) che,



sulla base della Racc. 2003/361/CE, la collocavano fra le imprese di più vaste dimensioni.

Risulta utile chiarire che il Fondo venne istituito dall'art. 2, co. 100, l. n. 662/1996, il quale dispone: <<*Nell'ambito delle risorse di cui al comma 99, escluse quelle derivanti dalla riprogrammazione delle risorse di cui ai commi 96 e 97, il CIPE può destinare:*

a) una somma fino ad un massimo di 400 miliardi di lire per il finanziamento di un fondo di garanzia costituito presso il

Spa allo scopo di assicurare una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle piccole e medie imprese>>.

La garanzia viene ammessa e gestita in autonomia dal Comitato istituito dall'art. 13 del decreto del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (oggi delle imprese e del made in Italy) del 31 maggio 1999, n. 248 (regolamento recante criteri e modalità per la concessione della garanzia e per la gestione del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese).

2. La Banca [redacted] soc. coop per azioni a r.l. impugnò l'anzidetta deliberazione davanti al T.A.R. per la Regione Lombardia.

Il T.A.R., in primo luogo, disattese l'eccezione di difetto di giurisdizione in favore del g.o., sollevata dal Ministero dello Sviluppo Economico, assumendo doversi escludere trattarsi della revoca di un beneficio economico a causa di successivo inadempimento, bensì della constatata assenza "ab origine" dei requisiti soggettivi per poter accedere alla garanzia; accertamento, quest'ultimo, di spettanza del potere discrezionale amministrativo, soggetto alla giurisdizione amministrativa. Nel merito, accolse il ricorso e, di conseguenza, annullò l'atto impugnato.

2. Il Consiglio di Stato, investito dall'appello di [redacted] riformata la sentenza di primo grado, rigettò il ricorso di Banca [redacted]



Il Giudice di secondo grado spiegò che l'operatività della garanzia (attivata con la richiesta di escussione e, quindi, necessariamente in fase esecutiva) risulta *<<vincolat[a] nel suo esito della sussistenza o meno dei presupposti di operatività della garanzia, senza che ciò implichi l'esercizio di un potere tipicamente discrezionale quale quello di autotutela>>.* Pertanto, soggiunse la sentenza, deve escludersi di essere *<<al cospetto di un potere amministrativo, trattandosi invece di una questione afferente al diritto soggettivo del garantito, che sussiste in quanto siano integrate tutte le condizioni predeterminate per il riconoscimento del diritto>>.*

Tuttavia, prosegue il C. d. S., la controversia resta ancorata alla giurisdizione amministrativa: la statuizione sulla giurisdizione del T.A.R., *<<non impugnata dall'appellante, implica (solo) il dovere del Collegio di decidere la controversia senza la possibilità di fare questioni della sussistenza (o meno) della potestas iudicandi del Giudice amministrativo, ma non è idonea a spiegare effetti sul merito della causa, ben potendosi, tenuto conto dei motivi di censura della parte, qualificare il rapporto nei termini più aderenti alla fattispecie concreta che viene in considerazione>>.*

3. La Banca [REDACTED] propone ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, della quale chiede la cassazione.

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy eccepisce con controricorso il proprio difetto di legittimazione passiva.

Resiste con controricorso [REDACTED]
s.p.a.

All'approssimarsi dell'adunanza camerale la ricorrente ha depositato memoria e il P.G., conclusioni scritte, con le quali ha chiesto dichiararsi inammissibile il ricorso.

Ragioni della decisione

4. La ricorrente riprende il principio enunciato dalla decisione n. 13992/2024 di questa Corte, con il quale si è spiegato che la controversia



avente ad oggetto la revoca d'ufficio della concessione di un finanziamento pubblico per vizi di legittimità originari rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, poiché, attenendo al corretto esercizio del potere di autotutela e non al corretto adempimento degli obblighi imposti al destinatario della sovvenzione, incide su posizioni di interesse legittimo (Rv. 671384 – 01).

Reputa che il T.A.R. abbia affermato che nel caso in esame si sia in presenza di vertenza riguardante un diritto soggettivo e non un interesse legittimo e, pertanto, l'individuato capo della sentenza del T.A.R. passato in giudicato <<precludeva al Consiglio di Stato la possibilità di addivenire ad una qualificazione diversa del rapporto (diritto soggettivo) con ogni conseguenza in relazione alla decisione nel merito della controversia>>. A una tale qualificazione avrebbe dovuto corrispondere la giurisdizione del g.o. Da qui <<il motivo di eccesso di giurisdizione che viene azionato>> col ricorso.

Indi, il ricorso richiama il consolidato indirizzo di questa Corte secondo il quale la denuncia sulla corretta individuazione della giurisdizione può fondarsi anche sulla denuncia di violazione delle norme processuali attraverso le quali è consentito portare a emersione l'errata individuazione del giudice dotato di giurisdizione.

Sul punto si è, invero, reiteratamente affermato che il ricorso per cassazione avverso la sentenza del Consiglio di Stato, con cui si deduca il vizio di violazione del giudicato interno sulla giurisdizione, è ammissibile, dovendosi considerare proposto per motivi inerenti alla giurisdizione, in quanto, la violazione di una norma del procedimento – come la disciplina che regola la formazione del giudicato, anche implicito, su tale questione – non è violazione di una norma meramente processuale, interna ai limiti della giurisdizione, ma si sostanzia in una decisione sulla giurisdizione che può costituire oggetto del pieno sindacato della Corte di cassazione, investendo la portata delle norme processuali di riferimento, e la



sussistenza o meno della formazione di un giudicato sulla giurisdizione, a prescindere dall'interpretazione che sul punto ne abbia dato la decisione del giudice amministrativo (il Consiglio di Stato aveva dichiarato il difetto di giurisdizione su una delle domande proposte, dopo che il TAR con sentenza non definitiva, non tempestivamente impugnata, aveva dichiarato la sussistenza della giurisdizione, interpretando la portata di tale giudicato come non estesa a tutte le domande proposte) – S.U. n. n. 38737 del 06/12/2021, Rv. 664745 - 01; conf. SS.UU. nn. 36005/20222, 36375/2022–.

Da quanto fin qui esposto la ricorrente trae il convincimento che si fosse formato giudicato implicito sulla giurisdizione ordinaria, che il Consiglio di Stato aveva violato.

5. Il ricorso non supera il vaglio d'ammissibilità.

Il T.A.R., chiamato a decidere sulla giurisdizione dall'eccezione dell'odierna ricorrente, con statuizione espressa, affermò la giurisdizione del giudice amministrativo, spiegando che *<<il vizio che ha determinato la perdita del beneficio si situa, infatti, non nella fase esecutiva del rapporto, ma nella fase costitutiva dello stesso, perché attiene alla sussistenza dei requisiti soggettivi richiesti per accedere alla garanzia. E per giurisprudenza pacifica la fase di apprezzamento – discrezionale (come per l'appunto nel caso di specie) – dei presupposti per l'attribuzione del beneficio è assoggettata alla giurisdizione del Giudice amministrativo>>.*

Si è, quindi, in presenza d'una esplicita affermazione di giurisdizione, divenuta irrevocabile poiché non impugnata e di ciò ha piena consapevolezza il Consiglio di Stato (più sopra si è riportato lo specifico passaggio motivazionale).

La circostanza che il Giudice di secondo grado mostri di non condividere il costrutto motivazionale del primo Giudice, il quale, come immediatamente prima si è ripreso, aveva affermato la giurisdizione amministrativa, incasellata nella fase costitutiva del rapporto l'accertata



insussistenza dei presupposti, ai fini di cui qui si discute non assume rilevanza alcuna, proprio perché trattasi di una divergenza d'opinione che giammai avrebbe potuto condurre alla contestazione della stabilizzata giurisdizione del giudice amministrativo.

Gli argomenti per sostenere il contrario sviluppati dalla ricorrente non colgono nel segno.

Qui si è ben lungi dall'ipotesi del giudicato implicito a favore della giurisdizione del giudice ordinario e, anzi, esattamente al contrario, si è in presenza di un chiaro giudicato esplicito che predica la giurisdizione del giudice amministrativo.

La nozione di giudicato implicito appare essere stata evocata non a proposito, ove si consideri che con essa ci si riferisce al fenomeno per il quale il passaggio in cosa giudicata di una pronuncia del giudice ordinario, ovvero del giudice amministrativo, recante statuizioni sul merito di una pretesa attinente ad un determinato rapporto, estende i suoi effetti al presupposto della sussistenza della giurisdizione di detto giudice su tale rapporto, indipendentemente dal fatto che essa sia stata o meno oggetto di esplicita declaratoria e, quindi, osta a che la giurisdizione di quel giudice possa essere contestata in successive controversie fra le stesse parti aventi titolo nel medesimo rapporto davanti a un giudice diverso, avendo il giudicato esterno la medesima autorità di quello interno, in quanto corrispondono entrambi all'unica finalità dell'eliminazione dell'incertezza delle situazioni giuridiche e della stabilità delle decisioni (S.U n. 28179, 10/12/2020, Rv. 659664 - 01).

Il T.A.R., nel decidere il processo, affatto diversamente da quanto sostenuto dalla Banca ricorrente, ha affermato espressamente la propria giurisdizione e le considerazioni afferenti al merito della causa, lungi dal potersi considerare coperte dal giudicato, costituivano proprio la materia dell'impugnazione.



La statuizione affermativa della giurisdizione amministrativa del T.A.R., divenuta irrevocabile perché non impugnata, rende influente disquisire sulle differenti argomentazioni che hanno portato, da un lato, il T.A.R. a collocare nell'alveo pubblicistico il procedimento epilogato nel provvedimento impugnato e, dall'altro, il Consiglio di Stato a ritenere che la verifica del rispetto delle regole stabilite dalle disposizioni operative, da attivarsi solo alla richiesta della garanzia (istanza di copertura da parte del fondo in presenza dell'inadempimento del debitore), *<<risulta vincolat[a] nel suo esito della sussistenza o meno dei presupposti di operatività della garanzia, senza che ciò implichi l'esercizio di un potere tipicamente discrezionale quale quello di autotutela>>.*

Per altro concorrente verso, non si rinviene alcuna violazione di norme processuali attraverso le quali è consentito portare a emersione l'errata individuazione del giudice dotato di giurisdizione, nel senso sopra esplicitato.

6. Stante l'epilogo risulta vano scrutinare il difetto di legittimazione passiva eccepito dal Ministero delle imprese e del made in Italy.

7. Il regolamento delle spese segue la soccombenza e le stesse vanno liquidate, tenuto conto del valore e della qualità della causa, nonché delle svolte attività, siccome in dispositivo, in favore dei controricorrenti.

8. Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater D.P.R. n. 115/02 (inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12) applicabile "ratione temporis" (essendo stato il ricorso proposto successivamente al 30 gennaio 2013), si dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale, a norma del comma 1-bis dello stesso art. 13, se dovuto.

P.Q.M.

dichiara il ricorso inammissibile e condanna la ricorrente al pagamento in favore del Ministero delle imprese e del made in Italy e di [REDACTED]



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili del 25 novembre 2025.

Pasquale D'Ascola