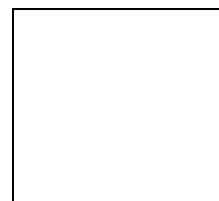


Civile Ord. Sez. U Num. 1581 Anno 2026

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: DI MARZIO MAURO

Data pubblicazione: 23/01/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 25453/2024 R.G. proposto da:

Intesa Sanpaolo S.p.a. in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Clarizia
-ricorrente-

contro

Amministrazione Provinciale Di Catanzaro in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro
Giovannelli unitamente all'avvocato Daniele Braccini

-
controricorrente-

nonché contro

Dexia S.a. in persona del legale rappresentante pro tempore, Finance

Active Italia S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore
-intimati-
nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale Amm. Regionale di Catanzaro n.
320/2022.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/09/2025 dal
Consigliere Mauro Di Marzio.

FATTI DI CAUSA

1. — INTESA SANPAOLO S.p.A., subentrata a Banca OPI S.p.A., ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, per un mezzo, illustrato da memoria, nel corso del giudizio n. 320/2022 R.G. pendente dinanzi al TAR Calabria-Catanzaro, nei confronti della Provincia di Catanzaro, nonché di Finance Active Italia S.r.l. e DEXIA S.A., e volto all'annullamento della determinazione del dirigente dell'Amministrazione provinciale di Catanzaro n. 96 del 25 gennaio 2022, con cui era stato disposto l'annullamento in autotutela, ai sensi dell'articolo 21 *nonies* della legge n. 241/1990, della determinazione dirigenziale n. 36 del 31 maggio 2007 di approvazione delle operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento pregresso, tramite il ricorso a prodotti finanziari di finanza derivata, e della deliberazione n. 5 del 21 gennaio 2022 del Consiglio provinciale dell'Amministrazione provinciale di Catanzaro, con cui era stato formulato «*apposito indirizzo vincolante al Dirigente del Settore Ragioneria Bilancio e Programmazione*» ad annullare in autotutela la predetta determinazione n. 36 del 31 maggio 2007, nonché di ulteriori atti.

2. — La Provincia ha replicato con controricorso, ed ha anche depositato memoria. Le altre intimato non hanno svolto difese.

3. — Il procuratore generale ha concluso per la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4. — Il ricorso denuncia difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo vertendo l'azione promossa innanzi al Tar di Catanzaro in materia di diritti soggettivi non devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, articoli 10, d.lgs. 104/2010 e 41 c.p.c..

Si deduce che appartiene al giudice ordinario la giurisdizione sulla controversia inerente alla liceità della condotta di una amministrazione provinciale che abbia inteso annullare in sedicente autotutela atti prodromici alla stipula di un contratto di *swap* con una banca in assenza di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del contratto stesso, nella misura in cui i presunti vizi dell'atto sottoposto ad autotutela consistano in vizi di validità del contratto, sub specie di esistenza di una causa meritevole di tutela e di determinabilità dell'oggetto contrattuale.

5. — La Provincia ha innanzitutto dedotto l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, richiamando l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il regolamento preventivo di giurisdizione è utilizzabile anche dall'attore che abbia poi dubitato della giurisdizione del giudice che egli stesso ha adito, purché ciò avvenga in presenza di un ragionevole dubbio sui limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, dubbi che nella specie non sussisterebbero.

L'eccezione va disattesa, giacché il ragionevole dubbio è reso palese dalla stessa divaricazione della posizione che le parti hanno assunto rispetto alla sussistenza della giurisdizione del giudice adito, la Provincia propendendo per la giurisdizione del giudice amministrativo

in quanto la controversia involgerebbe la cognizione della legittimità dell'esercizio del potere pubblicistico di annullamento in autotutela, l'originaria ricorrente propendendo invece per la giurisdizione del giudice ordinario in quanto la controversia verterebbe su diritti, giacché avrebbe sostanzialmente ad oggetto la validità del contratto quadro e dei contratti di *swap* stipulati tra le parti.

6. — Il giudice amministrativo difetta di giurisdizione, dovendosi dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario.

6.1. — Occorre al riguardo premettere quanto segue:

-) a seguito di una precedente interlocuzione con un raggruppamento di istituti bancari, ivi compresa Banca OPI S.p.A., dante causa dell'odierna ricorrente, con Delibera n. 33 del 2 maggio 2007 il Consiglio Provinciale della Provincia di Catanzaro ha disposto di «*autorizzare ... il Dirigente ... al perfezionamento delle operazioni di SWAP per la riduzione dell'indebitamento dell'ente ...*»;

-) con Determinazione n. 36 del 31 maggio 2007 il Dirigente competente ha disposto la conclusione delle «*operazioni in strumenti derivati con Dresdner Bank AG per il 50% e per la restante parte con il raggruppamento composto da Dexia Crediop, BNL e Banca OPI rispettivamente per il 16,66%, 16,67% e 16,67%*», con conseguente approvazione e sottoscrizione della documentazione contrattuale necessaria;

-) il contratto è stata stipulato in data 1° giugno 2007, mediante sottoscrizione dell'*ISDA Master Agreement*, nonché delle relative *Schedule* e *Letter for confirmation*, contenenti le condizioni generali delle operazioni;

-) con Determinazione n. 96/2022 la Provincia ha annullato in autotutela, ai sensi dell'articolo 21 *novies* della legge n. 241 del 1990,

la precedente Determinazione n. 36 del 31 maggio 2007, con cui era stata disposta l'approvazione del contratto, contratto che aveva *medio tempore* avuto esecuzione, così ritenendo essa Provincia inefficaci per caducazione automatica i successivi contratti *swap* in essere, con conseguente cessazione dell'effettuazione del pagamento dei *netting* successivamente maturati;

-) il provvedimento di annullamento in autotutela è stato impugnato dalla ricorrente dinanzi al Tar Catanzaro;

6.2. — Il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo obbedisce al criterio del *petitum* sostanziale, che va identificato soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura giuridica della posizione dedotta in giudizio (tra le tante Cass. SU n. 10538 del 2023; Cass. SU n. 21139 del 2022).

Nel caso di specie, la domanda spiegata dall'odierna ricorrente in sede amministrativa ha avuto di mira, sia pur per il formale tramite dell'annullamento della Determinazione n. 96/2022, l'accertamento della validità dei contratti di *swap* conclusi tra le parti, a fronte dell'atto di annullamento in autotutela, che è stato essenzialmente motivato dal rilievo secondo cui «*da una analisi dell'evoluzione dei flussi relativi alle suddette operazioni di swap è emerso che, a partire dal secondo semestre 2016, sulla Provincia grava un saldo negativo che va progressivamente aggravandosi*». In altri termini, dietro lo schermo dell'esercizio del potere pubblicistico di autotutela, l'amministrazione è intervenuta direttamente sul contratto per essere esso divenuto, peraltro dopo anni, sconveniente, e cioè, come osservato dal Procuratore Generale, ha agito in autotutela con l'intento di incidere sul rapporto di natura privatistica, così da realizzare, in concreto, una sorta di (illegittimo) recesso unilaterale dallo stesso.

Sicché, dinanzi all'operato dell'amministrazione, che ha adottato un provvedimento diretto ad incidere sul contratto, la ricorrente ha reagito allo scopo di far accertare la persistente validità di esso.

Tale essendo il *petitum* sostanziale, è agevole rammentare che queste Sezioni Unite hanno ripetutamente statuito che, una volta concluso il contratto, e sorti sulla base del medesimo diritti ed obblighi reciproci delle parti, la situazione resta soggetta alle regole del diritto comune: l'accertamento del significato e degli effetti di tale contenuto, inerendo alla valutazione della posizione contrattuale delle parti, attiene a una situazione paritetica fra le medesime, spettante alla cognizione del giudice ordinario (cfr. Cass., Sez. Un., 27 maggio 2022, n. 17245, sempre in caso di annullamento in autotutela tale da incidere su un contratto di *swap* tra una banca e la pubblica amministrazione).

In fin dei conti il giudice amministrativo difetta di giurisdizione in applicazione del principio secondo cui, in tema di contratti della pubblica amministrazione, la caducazione in autotutela di atti prodromici alla conclusione del contratto radica la giurisdizione del giudice amministrativo soltanto nell'ipotesi in cui l'esercizio del potere autoritativo di annullamento abbia la funzione di sindacare la legittimità degli atti appartenenti alla sequela procedimentale di carattere discrezionale che ha preceduto la successiva contrattazione con il privato, mentre sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nella contraria ipotesi in cui la P.A. persegua l'obiettivo di sottrarsi *ex post* ad un vincolo contrattuale (Cass., Sez. Un, 9 ottobre 2017, n. 23600).

7. — Va dunque, come si premetteva, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario. Spese al definitivo.

PER QUESTI MOTIVI

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario dinanzi al quale il processo potrà essere riassunto nei termini di legge, rimettendo al giudice del merito la liquidazione delle spese.

Così deciso in Roma, il 23 settembre 2025.

Il Presidente
Antonio Manna