

Civile Sent. Sez. 1 Num. 11914 Anno 2026
Presidente: MERCOLINO GUIDO
Relatore: REGGIANI ELEONORA
Data pubblicazione: 30/04/2026



SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 04384/2022

promosso da

Regione Abruzzo, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato;

ricorrente

contro

Manhattan s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Di Vincenzo, in virtù di procura speciale in atti;

controricorrente

avverso la sentenza della Corte d'appello di L'Aquila n. 1649/2021, pubblicata il 04/11/2021.

Udita la relazione della causa svolta all'esito dell'udienza pubblica del 14/11/2025 dal Cons. ELEONORA REGGIANI;

udito il P.M. in persona del sostituto procuratore generale Andrea Postiglione, che ha concluso per il rigetto del ricorso;
sentito l'avv. Antonio di Vincenzo per la ricorrente, che ha illustrato le proprie conclusioni;
letti gli atti del procedimento in epigrafe.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto del 23/10/2012, la Manhattan s.r.l. ha proposto domanda di arbitrato, chiedendo che venisse accertato l'inadempimento della Regione Abruzzo agli obblighi assunti nell'accordo di programma del 4/08/2000 - stipulato tra la menzionata società, la Regione, l'Amministrazione provinciale e il Comune di Sulmona, per la realizzazione di un complesso sportivo-ricreativo e recettivo in località "L'Incoronata", nel Comune di Sulmona - con conseguente condanna della Regione Abruzzo al pagamento della somma di € 2.582.284,00, oltre interessi e rivalutazione, ed al risarcimento dei danni causati dalla condotta inadempiente della Regione, avendo la società dovuto fare ricorso a quattro mutui per portare a compimento l'opera oggetto dell'accordo, senza poter contare sui finanziamenti che la Regione si era impegnata ad erogare.

Nel costituirsi, la Regione ha eccepito in via preliminare l'insussistenza dei presupposti per la devoluzione della controversia al collegio arbitrale, poiché la clausola compromissoria contenuta nell'art. 11 dello accordo di programma doveva ritenersi riferita esclusivamente alle controversie tra la Manhattan s.r.l. e il Comune di Sulmona e non anche a quelle tra la stessa società e la Regione Abruzzo.

La Regione ha anche eccepito l'invalidità della clausola arbitrale perché la materia del contendere era devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e l'intervenuta prescrizione del credito azionato, formulando ulteriori eccezioni e chiedendo il rigetto delle domande avversarie.

Il Collegio arbitrale, respinte le eccezioni pregiudiziali, ha accolto la domanda e, proposta impugnazione in via principale da parte della Regione Abruzzo, seguita dall'impugnazione incidentale in punto spese della società, la Corte d'appello di L'Aquila ha respinto entrambi i gravami (sia pure mutando la motivazione sulla ritenuta infondatezza della eccezione di prescrizione), compensando interamente tra le parti le spese di lite.

Per quanto ancora di interesse, la Corte d'appello non ha condiviso l'opinione dell'appellante, che aveva ritenuto l'operatività della clausola compromissoria solo per le liti tra la società e il Comune, poiché: «- dalla disamina del testo del suddetto accordo è risultato (cfr. art. 9) che, su espressa delega della Regione Abruzzo e della Provincia di L'Aquila, al Comune di Sulmona era stata riconosciuta una funzione di controllo sull'esecuzione dell'accordo; - l'art. 11, relativo alla clausola compromissoria, ha previsto soltanto che la decisione su ogni eventuale controversia fosse preceduta dall'esperimento di un tentativo di conciliazione tra l'ente locale e la società Manhattan; - è indubbio che l'individuazione del solo ente locale, quale soggetto deputato alla conciliazione preventiva, è strettamente legata al riconoscimento, in capo allo stesso, di un ruolo di controllo sull'esecuzione dell'accordo e peraltro su espressa delega della Regione e della Provincia di L'Aquila; - il citato art. 11 non prevede alcuna conseguenza in caso di omesso preventivo esperimento della conciliazione; - la indicazione che, decorso infruttuosamente il termine di giorni sessanta, la parte istante possa chiedere che la controversia sia risolta da un collegio arbitrale, lascia impregiudicata la possibilità che le parti di tale giudizio siano unicamente quelle tra cui è sorta la questione da dirimere; - non sussistono, pertanto, margini per escludere l'operatività della clausola compromissoria nei riguardi della Regione Abruzzo; - in altri termini, è da ritenersi senza dubbio coerente e logico che l'intenzione delle parti sia stata quella di rimettere ad un arbitro la soluzione di controversie derivanti

dall'accordo comunque sottoscritto da distinti soggetti giuridici, sicché le parti di quel giudizio non possono che essere quelle tra le quali il motivo di contrasto da dirimere è insorto...».

Anche l'eccezione riferita al dedotto difetto di giurisdizione, per essere la controversia devoluta al giudice amministrativo, è stata ritenuta infondata dalla Corte territoriale, che ha richiamato la giurisprudenza secondo la quale, al fine di valutare la compromettibilità in arbitrato di una controversia derivante dall'esecuzione di accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo, devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, occorre valutare la natura delle situazioni giuridiche azionate, potendosi ricorrere a tale strumento di risoluzione delle controversie solo se abbiano la consistenza di diritto soggettivo, ai sensi dell'art. 12 c.p.a., e non invece la consistenza di interesse legittimo. Ritenendo, pertanto, che il motivo del contendere tra le parti avesse ad oggetto un diritto soggettivo, riguardante l'accertamento dell'inadempimento da parte della Regione Abruzzo agli obblighi assunti con la sottoscrizione dell'accordo di programma e le conseguenze, anche in termini di risarcimento dei danni sofferti, derivanti da tale condotta, la medesima Corte ha affermato la possibilità di rimettere alla decisione di un collegio arbitrale la soluzione di controversie che comunque risultano strettamente dipendenti da tali situazioni giuridiche.

Con riferimento alla ritenuta violazione dell'art. 829, comma 3, c.p.c., e in relazione alla disciplina della prescrizione, la Corte d'appello ha statuito come segue: *«...Tanto considerato in diritto, deve rilevarsi che con la sottoscrizione dell'accordo di programma le parti hanno (cfr. art. 13) inteso espressamente regolare gli aspetti urbanistici legati alla realizzazione dell'intervento in località L'Incoronata di Sulmona. Ciò è tanto vero che nello stesso articolo è stato espressamente previsto che ogni decisione sui finanziamenti (che è poi l'aspetto su cui si incentra la vicenda che ci occupa) sarebbe stata rimessa a "successivi congiunti*

o separati atti consensuali". Tale circostanza, quindi, porta ragionevolmente a dover escludere che possa individuarsi nel momento della sottoscrizione dell'accordo di programma il tempo in cui il diritto riguardante il finanziamento dell'opera può essere fatto valere. Agli atti vi è la nota della Regione Abruzzo del 10 dicembre 2002, indirizzata al Comune di Sulmona, con cui l'ente ha manifestato la propria intenzione di non voler aderire al protocollo per l'attuazione dell'intervento oggetto dell'accordo di programma. E' pertanto ragionevole ritenere che a partire da tale data (nonostante l'atto non sia stato formalmente indirizzato anche alla suddetta ditta) la Manhattan s.r.l. è stata posta nella condizione di poter rivendicare nei confronti della Regione Abruzzo l'adempimento degli (eventuali) obblighi assunti e quindi reclamare il ristoro per danni sofferti. In effetti, attraverso tale documento la Regione Abruzzo (seguita successivamente anche dalla Provincia di L'Aquila con analoga nota del 31 gennaio 2003) ha palesato chiaramente la propria intenzione di non volere partecipare alla fase relativa alla sottoscrizione delle convenzioni per il finanziamento dell'opera. Poiché l'introduzione del giudizio arbitrale (da intendersi alla stregua del primo vero atto interruttivo) è intervenuta prima del decorso dei dieci anni dalla suddetta comunicazione, la questione relativa alla prescrizione non può che essere rigettata...».

Avverso tale decisione ha proposto ricorso per cassazione la Regione Abruzzo, affidato a tre motivi di doglianza.

La Manhattan s.r.l. si è difesa con controricorso.

Fissata l'udienza pubblica di discussione, il Pubblico Ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Andrea Postiglione, ha depositato memoria, chiedendo il rigetto del ricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo di ricorso è dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art 829, comma 1, nn. 1 e 4, c.p.c., nonché la viola-

zione e falsa applicazione degli artt. 1362 c.c., in relazione alle clausole 9 e 11 dell'accordo di programma, per avere la Corte d'appello ritenuto che non fosse esclusa l'operatività della clausola compromissoria nei confronti della Regione Abruzzo e per non avere la stessa Corte accolto l'eccezione di non deferibilità ad arbitri della controversia, con conseguente nullità della clausola compromissoria ai sensi dell'art 360, comma 1, n. 4 c.p.c.

Con il secondo motivo di ricorso è dedotta la violazione e falsa applicazione dell'art 829, comma 1, nn. 1 e 4, c.p.c., per difetto di giurisdizione del Collegio arbitrale, essendo la materia devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con conseguente nullità della clausola compromissoria in relazione all'art 360, comma 1, nn. 3 e 4, c.p.c.

Con il terzo motivo di ricorso è dedotta la violazione e falsa applicazione degli artt. 2934, 2935, 2943, 2944 c.c. in tema di prescrizione del diritto, in relazione all'art 360, comma 1, n. 3, c.p.c., per avere la Corte d'appello ritenuto azionabile il diritto vantato dalla Manhattan s.r.l., non dalla sottoscrizione dell'accordo di programma, ma a seguito della "nota della Regione Abruzzo del 10 dicembre 2002" (di cui la ricorrente ha trascritto il contenuto), peraltro neppure indirizzata alla società, che non poteva essere considerata come riconoscimento del debito ai sensi dell'art. 2944 c.c.

2. Occorre preliminarmente esaminare il secondo motivo di ricorso, riguardante una questione che assume carattere pregiudiziale, il quale risulta fondato, sia pure nei termini di seguito evidenziati.

2.1. La materia del contendere ha ad oggetto l'azione di adempimento e la correlata domanda di risarcimento dei danni esperite dalla Manhattan s.r.l., che aveva partecipato all'accordo di programma per la realizzazione di una struttura sportivo-ricreativa e recettizia, quale soggetto promotore e futuro attuatore del programma stesso, il cui titolo costitutivo è stato indicato proprio nell'accordo di programma,

ove, ad opinione della società, la Regione si era impegnata a finanziare una parte dell'opera programmata, essendosi poi rifiutata di dare esecuzione a tale impegno.

2.2. Non è controverso che la clausola compromissoria contenuta nell'art. 11 dell'accordo di programma abbia previsto un arbitrato rituale (*«Ogni controversia va preliminarmente discussa per un tentativo di bonaria conciliazione, tra il Comune ed il soggetto privato proponente. Decorso infruttuosamente il termine di sessanta giorni, la parte istante può chiedere che la controversia sia risolta da un Collegio Arbitrale. L'arbitrato sarà rituale e secondo diritto»*).

La questione posta è dunque da qualificarsi come questione di giurisdizione.

Com'è noto, infatti, l'attività degli arbitri rituali, anche alla stregua della disciplina complessivamente ricavabile dalla l. n. 25 del 1994 e dal d.lgs. n. 40 del 2006, ha natura giurisdizionale e sostitutiva della funzione del giudice ordinario, sicché lo stabilire se una controversia spetti alla cognizione dei primi o del secondo si configura come questione di competenza, mentre il sancire se una lite appartenga alla competenza giurisdizionale del giudice ordinario e, in tale ambito, a quella sostitutiva degli arbitri rituali, ovvero a quella del giudice amministrativo o contabile, dà luogo ad una questione di giurisdizione (Cass., Sez. U, Sentenza n. 23418 del 26/10/2020; Cass., Sez. U, Ordinanza n. 24153 del 25/10/2013; Cass., Sez. 6-2, Ordinanza n. 34569 del 16/11/2021).

2.3. In materia sono intervenute pronunce delle Sezioni Unite di questa Corte, che hanno espresso un orientamento oramai consolidato, sicché, in applicazione dell'art. 374, comma 1, c.p.c., sulla censura riferita alla questione di giurisdizione può pronunciarsi la Sezione semplice.

2.4. L'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, d.lgs. n. 104 del 2010 (di seguito anche c.p.a.) prevede che *«Sono devolute alla giurisdizione*

esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: a) le controversie in materia di: ... 2) formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni».

L'art. 12 dello stesso d.lgs. stabilisce inoltre quanto segue: «*Le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto ai sensi degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile*».

In una recente decisione, questa Corte, pronunciandosi proprio in una fattispecie in cui era stato stipulato un accordo di programma per la realizzazione di opere pubbliche, ha già affermato che, al fine di valutare la compromettibilità in arbitrato di una controversia derivante dall'esecuzione di accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento amministrativo, devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, occorre tenere conto della natura delle situazioni giuridiche azionate, potendosi ricorrere a tale strumento di risoluzione delle controversie solo se abbiano la consistenza di diritto soggettivo, ai sensi dell'art. 12 c.p.a., e non invece la consistenza di interesse legittimo (Cass., Sez. 1, Sentenza n. 2738 del 05/02/2021).

2.5. Com'è noto, in ordine alle questioni di giurisdizione la Corte di cassazione è anche giudice del fatto (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 567 del 8/01/2024; Cass., Sez. U, Sentenza n. 8074 del 21/04/2015).

La questione di giurisdizione non si esaurisce, infatti, nell'interpretazione della norma giuridica astrattamente destinata a regolare la fattispecie: i profili di diritto risultano inscindibilmente connessi a quelli di fatto, giacché l'individuazione del giudice cui spetta di conoscere la controversia presuppone necessariamente la valutazione della vicenda da cui trae origine la posizione giuridica fatta valere con la domanda giudiziale.

La menzionata inscindibilità contraddistingue, in linea di principio, tutte le questioni di carattere processuale, per la cui risoluzione questa Corte è chiamata ad operare come giudice anche del fatto, provvedendo al riscontro del vizio lamentato attraverso l'esame diretto degli atti di causa, indipendentemente dalla correttezza giuridica e dalla coerenza e logicità della motivazione adottata dal giudice di merito (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 567 del 08/01/2024).

In tale quadro, occorre tenere conto che la giurisdizione si determina in base alla domanda, sicché, ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non tanto la prospettazione delle parti ma il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo, e non tanto, in funzione della concreta pronuncia che è chiesta al giudice, ma anche, e soprattutto, in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, e individuata dal giudice, con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 20350 del 31/07/2018; Cass., Sez. U, Ordinanza n. 2368 del 24/01/2024; v. già Cass., Sez. U, Ordinanza n. 12378 del 16/05/2008 e Cass., Sez. U, Sentenza n. 10243 del 27/06/2003).

2.6. Nella specie, la clausola compromissoria si trova inserita in un accordo di programma relativo alla realizzazione di un complesso sportivo-ricreativo e recettivo, avviato a seguito della proposta operata dalla Manhattan s.r.l., che ha partecipato all'accordo e lo ha sottoscritto, quale società che avrebbe eseguito le opere previste nel programma e, poi, gestito il complesso turistico realizzato, in base a convenzioni, oltre che ad integrare la somma necessaria per portare a compimento l'opera (doc. 2, b-5 e doc. 2-b-6 della controricorrente).

L'art. 3 dell'accordo contiene la specificazione degli adempimenti che ciascuna delle parti contraenti ha assunto, stabilendo quanto segue: «*Sono attribuiti i seguenti adempimenti: a) alla Regione Abruzzo di definire l'accordo di programma, di concedere i finanziamenti am-*

missibili nell'osservanza delle disposizioni e degli atti di programmazione citati in premessa, nei limiti della delibera n. 752 della G.R. del 12.04.2000 (seconda pagina capoverso ottavo...».

La menzionata delibera, con la quale la Regione ha aderito alla proposta di accordo di programma, delegando un componente della Giunta a partecipare in tutte le fasi di definizione dell'accordo e alla sottoscrizione dello stesso, nella parte richiamata reca, in premessa, la seguente dicitura: *«DATO ATTO che la Regione Abruzzo può partecipare in relazione alla legge n. 58 del 28.07.1998, che affida alla Giunta Regionale il potere di rimodulazione dei fondi comunitari inutilizzati, ritiene il progetto in linea con gli obiettivi che la legge persegue, pertanto meritevole di finanziamento, al tal fine la Giunta si impegna ad inserire nel programma Regionale di cui alla predetta legge ovvero in caso di parziale finanziamento in altri programmi di finanziamento regionali».*

All'art. 7 dell'accordo sono indicate le fonti di finanziamento, senza alcuna ulteriore specificazione.

All'art. 13 è poi precisato che *«Ai sensi e per gli effetti dell'art. 27 della Legge 142/90, così come in art. 8-ter della Legge Regionale 12-4-1983 n. 18, nel testo in vigore, l'approvazione del progetto urbanistico-edilizio di cui al presente accordo di programma ha valore esclusivo ai soli fini urbanistici. Si rinvia ogni ulteriore decisione in merito ai finanziamenti a successivi congiunti o separati atti consensuali».*

2.7. Sulla scorta di quanto appena riportato, risulta evidente che l'accordo di programma appena esaminato, posto a fondamento della domanda di arbitrato, non prevede da subito la concessione di uno o più finanziamenti a favore della controricorrente, rinviando ogni decisione ad atti successivi.

2.8. Le Sezioni Unite di questa Corte hanno, in proposito, precisato che, in tema di riparto di giurisdizione, spetta al giudice amministrativo la cognizione delle controversie relative ad un accordo sostitutivo o integrativo di un provvedimento amministrativo all'interno del quale la

P.A., esercitando potestà pubblicistiche, individui le modalità e le condizioni necessarie per la concessione ed erogazione di un finanziamento, restando invece devoluta al giudice ordinario la controversia che attiene alla fase di erogazione del contributo o di ritiro della sovvenzione relativamente al dedotto inadempimento del destinatario (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 21650 del 28/07/2021).

La pronuncia si pone in linea con numerosi precedenti, ove si è affermato che spetta al giudice amministrativo la cognizione delle controversie relative agli accordi integrativi del contenuto di provvedimenti amministrativi in materia concessoria, poiché, come precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2016, tali accordi costituiscono pur sempre espressione del potere discrezionale della P.A., anche se esercitato in via indiretta o mediata, e devono essere assoggettati al sindacato del giudice a cui appartiene la cognizione sull'esercizio di tale potere (Cass., Sez. U, Ordinanza n. 27768 del 04/12/2020; Cass., Sez. U, Ordinanza n. 13701 del 30/05/2018; Cass., Sez. U, Ordinanza n. 584 del 14/01/2014).

Il fatto che a tale accordo partecipi anche il privato, portatore di un interesse all'attuazione del programma, come consentito, in base alla disciplina vigente *ratione temporis*, dall'art. 2, comma 203, l. n. 662 del 1996, non muta la natura dei diritti e degli interessi in gioco.

La disposizione appena menzionata precisa che tali accordi sono «vincolanti per tutti i soggetti che vi partecipano», ma come precisato da questa Corte (v. ancora Cass., Sez. 1, Sentenza n. 2738 del 5/02/2021), il previsto carattere "vincolante" non fonda, di per sé solo, l'automatica trasformazione degli interessi legittimi in diritti perfetti o la nascita di diritti soggettivi incondizionati in capo al privato.

Gli accordi di programma possono senza dubbio ingenerare diritti soggettivi, tutelabili dunque anche in sede arbitrale, ma ciò si verifica sempre se la domanda del soggetto coinvolto nell'accordo di pro-

gramma riguardi una pretesa in cui la posizione giuridica del privato ha consistenza di diritto soggettivo.

2.9. Non può, pertanto, dubitarsi che la controversia oggetto del presente giudizio, secondo il criterio del *petitum* sostanziale, riguardi una situazione soggettiva riconducibile all'interesse legittimo della Manhattan s.r.l., che ha partecipato all'accordo quale soggetto promotore ed esecutore delle opere previste in programma, dal momento che detta società ha fatto valere la pretesa ad ottenere i finanziamenti dalla Regione previsti nell'accordo di programma sopra richiamato, in relazione ai quali, come sopra evidenziato, non è configurabile un diritto soggettivo all'ottenimento degli stessi, ma solo un interesse legittimo, con la conseguenza che la pretesa vantata non è da ritenersi devoluta alla cognizione del giudice ordinario, ma a quella del giudice amministrativo.

3. L'accoglimento del secondo motivo di ricorso rende superfluo l'esame degli altri, che devono ritenersi assorbiti.

4. In conclusione deve essere accolto il secondo motivo di ricorso e, assorbiti gli altri, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sussistendo la giurisdizione del giudice amministrativo. La sentenza impugnata deve essere cassata senza rinvio e, dichiarata la nullità del lodo (Cass., Sez. 1, Sentenza n. 2738 del 05/02/2021), vanno assegnati i termini di legge per la riassunzione della causa davanti al giudice amministrativo.

5. La particolarità delle questioni controverse giustifica la compensazione delle spese del giudizio davanti alla Corte d'appello e di quello di legittimità.

P.Q.M.

La Corte

accoglie il secondo motivo di ricorso e, assorbiti gli altri, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo;

cassa senza rinvio la sentenza impugnata e dichiara la nullità del lodo, assegnando i termini di legge per la riassunzione della causa davanti al giudice amministrativo;

compensa interamente le spese le spese di lite del giudizio instaurato davanti alla Corte d'appello e del presente giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 14 novembre 2025.

Il Consigliere est.

Eleonora Reggiani

Il Presidente

Guido Mercolino