



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

Antonio Manna	Presidente
Franco De Stefano	Presidente
Mauro Di Marzio	Consigliere Rel.
Annalisa Di Paolantonio	Consigliere
Enzo Vincenti	Consigliere
Irene Tricomi	Consigliere
Massimo Falabella	Consigliere
Francesco Federici	Consigliere
Paolo Porreca	Consigliere

Oggetto:

*RIC.CONTRO DECISIONI DI GIUDICI SPECIALI (CONS. DI STATO ETC.) Ud.23/09/2025 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 18538/2024 R.G. proposto da:

Dexia S.a. in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati [redacted] [redacted] unitamente
all'avvocato Sonia Caldarelli
-ricorrente-

contro

Provincia Di Catanzaro in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato [redacted] [redacted] unitamente
all'avvocato Daniele Braccini

-

controricorrente-

contro



Banca Nazionale Del Lavoro Spa in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato [REDACTED] [REDACTED]

-

controricorrente-

nonché contro

Banca Intesa San Paolo Spa in persona del legale rappresentante pro tempore, Finance Active Italia S.r.l. in persona del legale rappresentante pro tempore

-intimati-

nel il giudizio pendente dinanzi al Tribunale Amm. Regionale di Catanzaro n. 412/2022.

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

FATTI DI CAUSA

1. — Dexia S.A., società di diritto francese che ha incorporato Dexia Crediop S.p.A., ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, in base a due mezzi, illustrati da memoria, nel corso del giudizio n. 412/2022 R.G. pendente dinanzi al TAR Calabria-Catanzaro, promosso da Dexia Crediop S.p.A. nei confronti della Provincia di Catanzaro, nonché di Finance Active Italia S.r.l., Banca Intesa San Paolo S.p.A. e Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., e volto all'annullamento: (a) 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; (b) 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.

2. — La Provincia ha replicato con controricorso, ed ha anche depositato memoria, mentre Banca nazionale del lavoro S.p.a. ha aderito alla prospettazione della ricorrente. Gli altri intimati non hanno svolto difese.

3. — Il procuratore generale ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4. — La società ricorrente ha così riassunto i propri motivi.

Primo motivo, rubricato: *«Sul difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e sulla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, ex artt. 103 e 113 Cost.»*. Si sostiene che il giudice amministrativo non ha giurisdizione sulle controversie relative all'atto con il quale la pubblica amministrazione, dopo 15 anni dalla stipulazione del contratto ed in fase di esecuzione, ha annullato d'ufficio la determinazione di approvazione del contratto concluso all'esito di una trattativa privata e per vizi ad esso afferenti, al fine di svincolarsi unilateralmente dal rapporto.

Secondo motivo, rubricato: *«Sul difetto di giurisdizione del giudice ordinario italiano. Sussistenza della giurisdizione del giudice inglese in via esclusiva su ogni questione afferente alla esistenza e validità del contratto»*. Si sostiene che sussiste il difetto di giurisdizione anche del giudice ordinario italiano in ragione della clausola di proroga convenzionale della giurisdizione contenuta nel contratto che devolve al Giudice inglese, che si è già definitivamente pronunciato sulla



controversia riconoscendo espressamente la propria giurisdizione, ogni questione sulla esistenza e validità del contratto.

5. — La Provincia ha formulato le seguenti eccezioni pregiudiziali di rito.

5.1. — La controricorrente 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.

5.2. — La provincia di Catanzaro ha inoltre sostenuto la tesi dell'inammissibilità del regolamento preventivo dal momento che la questione di giurisdizione sarebbe stata già decisa dal giudice inglese, il quale, secondo quanto tra breve si vedrà, ha ritenuto, con



provvedimento definitivo, di essere munito di giurisdizione sulla controversia relativa alla validità ed efficacia dei contratti di *swap*.

Anche questa eccezione va disattesa, per l'assorbente considerazione che la preclusione alla proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, posta dall'articolo 41, comma 1, c.p.c., opera solo in presenza di una sentenza emessa dal giudice italiano, atteso che la condizione di esperibilità posta dalla menzionata disposizione è relazionata alla pendenza del giudizio di merito, da intendersi quale giudizio nel corso del quale è stato proposto il regolamento (Cass. Sez. Un., 13 giugno 2017, n. 14649).

5.3. — La Provincia, ancora, ha dedotto l'inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo sostenendo che questa Corte non potrebbe essere chiamata con tale strumento a dirimere un conflitto tra giurisdizione inglese e italiana.

L'eccezione è però priva di fondamento, ove si consideri che con il regolamento preventivo di giurisdizione non è stato principalmente denunciato un conflitto tra giudice inglese e italiano, ma è stato anzitutto richiesto l'accertamento del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario.

Per l'ipotesi di accoglimento del primo mezzo di ricorso per regolamento, poi, la ricorrente, ha sollecitato l'intervento delle Sezioni Unite nella prospettiva ricostruttiva da esse effettuata in un caso analogo, nel quale, dopo aver accertato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, hanno pure escluso l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario in ragione della devoluzione convenzionale della controversia al giudice straniero (Cass. Sez. Un., 23 ottobre 2014, n. 22554, che, in esito all'accertamento del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ha appunto ritenuto che ciò imponesse «*di prendere in considerazione la clausola di proroga della*



giurisdizione, inserita nei contratti in questione, che rimette alla competenza esclusiva del giudice britannico la cognizione delle cause riguardanti la validità e l'efficacia di detti contratti», che erano anche in quel caso contratti d'investimento in strumenti finanziari derivati).

6. — Il giudice amministrativo difetta di giurisdizione.

6.1. — Occorre al riguardo premettere quanto segue:

-) a seguito di una precedente interlocuzione con un raggruppamento di istituti bancari, ivi compresa l'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* — che sottoponeva, tra l'altro, il rapporto alla legge inglese ed alla giurisdizione esclusiva dei Tribunali del Regno Unito — 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 dinanzi al Tar Catanzaro che, il 5 maggio 2022, ha respinto la domanda di sospensione cautelare del menzionato provvedimento, senza fissare l'udienza di merito;

-) 16 marzo 2022 Dexia ha agito sulla base dell'*ISDA Master Agreement* dinanzi al giudice del Regno Unito, giudizio conclusosi con il *Summary judgment* della *High Court of Justice* londinese del 20 dicembre 2023 e relativo *Order*, con cui il giudice, per quanto rileva, ha accertato che: i) in base all'*ISDA Master Agreement*, il giudice inglese ha giurisdizione esclusiva sulla controversia relativa alla validità ed efficacia dei contratti di *swap*, senza che la Provincia vi si possa sottrarre utilizzando pretesi poteri amministrativi; ii) che il contratto su derivati è valido; iii) che è insussistente il difetto di legittimazione del Dirigente all'approvazione dei contratti in derivati.

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 motivato dal «*progressivo incremento delle passività nette derivanti dalle operazioni*», incremento dal quale sarebbe retrospettivamente



scaturito, secondo l'amministrazione, «*il dubbio circa la loro compatibilità ab origine rispetto: (i) agli obiettivi e finalità indicati nella delibera consiliare n. 33/2007 e (ii) alla disciplina pubblicistica che ratione temporis fissava i presupposti ed i limiti, al solo verificarsi dei quali, poteva sorgere la legittimazione dell'ente locale a sottoscrivere operazioni di swap*». 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. — Il giudice ordinario italiano difetta però di giurisdizione.

7.1. — Questa Corte ha stabilito che — nel quadro del recesso del Regno Unito dall'UE — il regolamento n. 1215/2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (Bruxelles I *bis*), si applica a tutte le azioni proposte in data anteriore al 21 dicembre 2020, dovendosi avere riguardo alla data in cui è stata proposta l'azione (anteriore al 31 dicembre 2020) e non alla data in cui è chiesto il riconoscimento della decisione (Cass. 11 maggio 2023, n. 12892).

Il detto regolamento non trova dunque applicazione.

7.2. — Occorre pertanto fare applicazione, *ratione temporis*, della Convenzione dell'Aja del 30 giugno 2005, sugli accordi di scelta del foro, il quale stabilisce all'articolo 5, sotto la rubrica; «*Competenza giurisdizionale del giudice prescelto*», che. «1. Il giudice o i giudici di uno Stato contraente designati in un accordo di scelta del foro esclusivo sono competenti a conoscere delle controversie cui si applica l'accordo, salvo che questo sia nullo secondo la legge di tale Stato. 2. Il giudice competente ai sensi del paragrafo 1 non può



declinare la propria competenza per il motivo che la controversia dovrebbe essere decisa da un giudice di un altro Stato. ...».

Nella specie, l'articolo 13 dell'ISDA Master Agreement, intitolato «*Governing Law and Jurisdiction*», dispone, riferendosi alla «*Scelta del Foro*», che: «*Ogni azione legale, procedimento o disputa che potrà sorgere in relazione al presente accordo ("Procedimenti") sarà devoluta dalle parti irrevocabilmente: i) alla giurisdizione dei tribunali inglesi, se è espressamente previsto che il presente accordo sia disciplinato dal diritto inglese ...».* D'altro canto la parte 4 lett. g) della *Schedule*, dal titolo «*Governing Law*», dispone che: «*Il presente accordo sarà sottoposto e regolato dal diritto inglese. Le parti sottopongono il presente accordo alla giurisdizione esclusiva dei tribunali inglesi*».

Le parti hanno, quindi, previsto una clausola di giurisdizione esclusiva in favore delle Corti inglesi per qualsiasi controversia relativa ai contratti tra esse stipulati. Ciò senza dire che l'appartenenza della giurisdizione al giudice inglese è ormai coperta da giudicato, in forza della sua decisione di cui si è prima dato conto (cfr. Cass., Sez. Un., 15 luglio 2024, n. 19456).

8. — Va dunque, come si premetteva, dichiarato in conclusione il difetto di giurisdizione del giudice italiano, con la compensazione tra le parti delle spese dell'intero processo, ricorrendo, per la complessità delle questioni, «*gravi ed eccezionali ragioni*», ai sensi dell'art. 92, secondo comma c.p.c., nella formulazione applicabile *ratione temporis*, non determinabili *a priori* (Cass. 26 settembre 2018, n. 23059; Cass. 9 aprile 2019, n. 9977).

PER QUESTI MOTIVI



dichiara il difetto di giurisdizione del giudice italiano e compensa integralmente le spese del giudizio.

Così deciso in Roma, il 23 settembre 2025.

Il Presidente
Antonio Manna

