



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DI APPELLO DI PALERMO
PRIMA SEZIONE CIVILE

composta dai sigg.ri Magistrati

dr. Daniela Pellingra Presidente
dr. Maria Letizia Barone Consigliere
dr. Tania Hmeljak Consigliere rel.

riunita in camera di consiglio, ha emesso la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 220/2017 R.G. di questa Corte di Appello,
promossa in questo grado

da

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, in persona del Ministro
pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Distrettuale
dello Stato

appellante

contro

_____, in persona del Curato-
re fallimentare pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimi-
liano Mangano, giusta procura in atti

appellato

e nei confronti di

RISCOSSIONE SICILIA s.p.a., in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Monterosso,
giusta procura in atti

appellata

CONCLUSIONI:

Le parti concludono come in atti.

FATTO E MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con sentenza n. 6976/2016 del 3/28 dicembre 2016, il Tribunale di Palermo, in accoglimento della domanda proposta dalla nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico, con atto di citazione notificato il 3.05.2010 (procedimento riunito n. 6181/2012 R.G.), dichiarava illegittima la revoca disposta dal medesimo Ministero con D.M. VII/RC/9/160639 del 10.06.2011 del contributo concesso alla predetta società con D.M. n. 62772 del 14.09.1998 e, in accoglimento delle ulteriori domande formulate dalla stessa società nei confronti del Ministero dello Sviluppo Economico e di Riscossione Sicilia s.p.a., con atto di citazione notificato nei giorni 8 – 9 ottobre 2012 (procedimento riunito n. 12126/2012 R.G.), annullava la cartella di pagamento n. 296 2012 0073357276, notificata in data 18.09.2012 dal predetto Agente della riscossione per il recupero delle somme erogate, maggiorate degli interessi.

Il credito asseritamente vantato dal Ministero era sorto a seguito del citato provvedimento di revoca del contributo concesso alla società opponente *ex lege* n. 488/1992 con D.M. n. 62772 del 14.09.1998, per l'importo di lire 10.078.920.000, poi rideterminato con il provvedimento di concessione definitiva del 31.12.2001 nella minor somma di lire 9.268.180.000, a fronte di investimenti finalizzati all'ampliamento dell'unità produttiva sita in

Il Tribunale, dopo avere rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalle parti convenute, e l'eccezione di prescrizione, proposta dalla società attrice, ha ritenuto, a sostegno della propria decisione, che il provvedimento di revoca si fondasse, nel merito, su presupposti errati.

2. La sentenza è stata impugnata dal Ministero dello Sviluppo

Economico, con citazione notificata in data 26.01.2017 alla curatela del Fallimento Molino & Pastificio Tomasello s.p.a. Riscossione Sicilia s.p.a. La causa è stata rimessa all'udienza collegiale del 6.10.2021 e in pari data assunta in deliberazione, con assegnazione dei termini, ex art. 190 c.p.c, per il deposito delle comparse conclusionali e delle eventuali memorie di replica.

3. Con il primo motivo, il Ministero appellante contesta la giurisdizione del giudice ordinario e ritiene che l'esame della controversia spetti al giudice amministrativo.

Con il secondo motivo, censura la decisione impugnata per avere erroneamente interpretato le norme disciplinanti l'atto di concessione e ritenuto insussistenti i presupposti per la revoca del contributo.

4. La curatela del Fallimento Molino & Pastificio Tomasello s.p.a. si è costituita e ha chiesto il rigetto dell'appello. Anche Riscossione Sicilia s.p.a. si è costituita, ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, riguardando l'appello il merito della pretesa, e ha chiesto la conferma della sentenza impugnata con riferimento alla decisione di compensare nei suoi confronti le spese del primo grado del giudizio.

5. L'appello è infondato.

Per quanto attiene al prospettato difetto di giurisdizione, occorre richiamare i principi elaborati dalla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, in ordine alla situazione giuridica soggettiva individuabile in capo a colui che aspiri a finanziamenti o sovvenzioni da parte della P.A. (Cass. n. 16960/2018; Cass. n. 18241/2018; Cass. n. 30418/2018; Cass. n. 24064/2019; Cass. n. 3166/2019).

Secondo i giudici di legittimità, infatti, nei casi in cui la norma affida all'Amministrazione l'apprezzamento discrezionale sull'erogazione del contributo, l'aspirante è titolare di un interesse legittimo e tale posizione rimane identica durante tutta la fase procedimentale che precede il provvedimento di attribuzione del beneficio ed è tutelabile davanti al giudice amministrativo.

L'emanazione di siffatto provvedimento determina, poi,

l'insorgenza di un diritto soggettivo alla concreta erogazione, tutelabile davanti al giudice ordinario, qualora al provvedimento stesso non sia stata data concreta attuazione, per mero comportamento omissivo o perché la P.A. intenda far valere la decadenza del beneficiario dal contributo, in relazione alla mancata osservanza, da parte del medesimo, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione suddetta o la sua permanenza.

La situazione giuridica soggettiva del destinatario della sovvenzione torna, invece, ad atteggiarsi come interesse legittimo, allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, dipenda dall'esercizio di poteri di autotutela dell'Amministrazione, la quale intenda annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità da cui sia affetto o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico.

In altri termini, se è attribuita alla cognizione del giudice ordinario ogni fattispecie che attenga alla revoca della già concessa agevolazione per ragioni non attinenti a vizi dell'atto amministrativo, bensì a comportamenti posti in essere dallo stesso beneficiario nella fase attuativa dell'intervento agevolato, nondimeno anche nella fase esecutiva del rapporto di concessione del contributo sono predicabili situazioni di interesse e non di diritto.

Ciò si verifica nei casi di "regressione" della posizione giuridica del destinatario della sovvenzione, allorché la mancata erogazione (o il ritiro ovvero la revoca di essa) consegua all'esercizio di poteri di carattere autoritativo, espressione di autotutela della P.A., sia per vizi di legittimità, sia per contrasto originario con l'interesse pubblico.

In tali casi - nei quali risulta evidente l'aspetto della ponderazione degli interessi pubblici sottesi - la cognizione della controversia azionata dal beneficiario del finanziamento trova la sede naturale nella giurisdizione amministrativa.

Nel caso di specie, è incontroverso che con D.M. n. 109113 del 31.12.2001 è stato concesso alla società beneficiaria, in via definitiva, un

contributo complessivo di lire 9.268.180.000.

In questo contesto assume rilievo determinante, ai fini della risoluzione della questione sulla giurisdizione, la natura e il contenuto dell'atto di revoca, formalizzato dal Ministero con D.M. n. VII/RC/9/160639 del 10.06.2011.

Invero, il suddetto provvedimento è stato adottato a causa di un presunto inadempimento della [redacted] per avere violato alcune norme disciplinanti le condizioni del finanziamento.

L'asserita inosservanza è successiva alla concessione del finanziamento e attiene alla fase "esecutiva" del rapporto tra finanziatore e finanziato: il suo addebito, pertanto, non ha comportato una nuova valutazione discrezionale della P.A., comparativa degli interessi pubblici coinvolti nel rapporto di finanziamento, e non ha implicato l'individuazione di un sopravvenuto interesse pubblico alla revoca.

Di conseguenza, essendo stata la revoca motivata con riferimento a violazioni di obblighi condizionanti il finanziamento, la situazione soggettiva fatta valere dalla [redacted] è sicuramente di diritto soggettivo, non essendo attribuito al Ministero alcun margine di discrezionalità nell'apprezzamento del rilevato inadempimento.

Tale essendo l'oggetto della controversia, la relativa cognizione spetta, in definitiva, al giudice ordinario.

Non può trovare accoglimento neppure il secondo motivo, relativo alla asserita erronea valutazione dell'inadempimento che è stato posto a fondamento della revoca del beneficio.

Avendo il Ministero disposto la revoca del finanziamento concesso per inadempimento dell'impresa beneficiaria agli obblighi imposti dalla legge o dal provvedimento concessorio nella fase esecutiva del rapporto, tale asserito inadempimento doveva essere dimostrato, non trovando spazio in questa sede alcun margine discrezionale di apprezzamento delle ragioni di pubblico interesse sottese all'erogazione del contributo, quali il venir meno della fiducia nei confronti della società beneficiaria del finanziamento, i cui rappresentanti legali, peraltro, non sono stati mai

imputati in sede penale in relazione ai fatti posti alla base della revoca del finanziamento (v. doc. 39 prodotto dalla parte appellata).

In realtà, non solo il Ministero non ha mai contestato la realizzazione dell'investimento finanziato, ma la Commissione di collaudo, nominata dal Ministero, ha accertato l'effettiva realizzazione dell'investimento (doc. 16 prodotto dalla parte appellata).

Ciò premesso, in ordine alle singole censure mosse dall'appellante occorre precisare quanto segue.

Con riferimento all'omesso invio dei monitoraggi sullo "stato di avanzamento del programma su dati utili alla determinazione di eventuali scostamenti degli indicatori" per gli anni 2001, 2002 e 2003, occorre ribadire che, secondo il comma 1 bis dell'art. 11 del D.M. 527/1995 (aggiunto dall'art. 14 D.M. 133/2000), la mancata, incompleta o inesatta dichiarazione dei dati richiesti poteva (e non doveva) determinare la revoca delle agevolazioni concesse, essendo evidente che, ai fini della revoca, non era sufficiente il mancato inoltro dei monitoraggi (nella specie, peraltro, non rivenuti presso la banca concessionaria, ma prontamente inviati dalla società beneficiaria – che ne era in possesso - dopo i rilievi della Guardia di Finanza che aveva segnalato detta carenza), ma occorre un'omissione idonea ad occultare gli scostamenti implicanti la revoca, come, ad esempio, l'insufficiente apporto di capitale proprio.

L'appellante, poi, ha censurato la decisione impugnata nella parte in cui è stato ritenuto che, a seguito della rideterminazione del contributo, il capitale apportato dalla società beneficiaria fosse stato versato in misura sufficiente a non dar luogo ad uno scostamento superiore al 30%.

La doglianza – del tutto inconsistente - si fonda sul fatto che solo in giudizio la società aveva documentato l'effettività dell'ulteriore apporto di lire 3.029.000.000, non avendolo documentato in sede procedimentale.

Il Ministero non ha contestato la validità della documentazione bancaria prodotta dalla società appellata (riscontrata anche da una accurata consulenza di parte) e positivamente valutata dal Tribunale (che ha accertato la sussistenza di un effettivo apporto di mezzi propri da parte

della beneficiaria del finanziamento), essendo irrilevante la sede in cui l'impresa ha documentato il mancato scostamento degli indicatori.

Anche l'ultimo rilievo, riguardante la mancanza della certificazione ambiente per l'anno 2003, è infondato, non avendo il Ministero specificatamente contestato quanto efficacemente affermato sul punto dalla società e poi ripreso dal primo giudice (*"I chiarimenti offerti dalla circolare esplicativa, letti alla luce del parere espresso dal Comitato Consultivo, consentono di ritenere che pur correttamente azzerato tale punteggio ove, come nel concreto, tale certificazione non venga conseguita, l'impresa possa comunque ambire ad un punteggio pari a 4 alla condizione della concomitante sussistenza delle condizioni previste nei punti da C3.1.2 a C3.1.5 del medesimo questionario. Ciò a maggior ragione ove si consideri che è comprovato l'ottenimento della certificazione ambientale già nell'anno successivo (2003) a quello di entrata a regime (2004) dell'investimento. Ebbene, senza che ciò formasse oggetto di contestazione ad opera della convenuta, Molino & Pastificio Tomasello s.p.a. ha dedotto di aver: -attuato un piano per la formazione e l'aggiornamento delle maestranze sulle problematiche ambientali dell'impianto (punto C3.1.2 del questionario) a tal fine producendo gli attestati di partecipazione ai "Corsi per Esperti in Sistemi di Gestione Ambientale" conseguiti da sei propri dipendenti nel marzo 2002; - attuato un piano di sicurezza interna punto (C3.1.3 del questionario), dimostrando di aver definito tramite SDI Soluzioni d'Impresa s.r.l. un documento, datato ottobre 2003, contenente le Modalità operative da seguire in caso di emissioni inquinanti in atmosfera, emissioni sonore inquinanti, spandimento accidentale di rifiuto, emergenza incendio; - attuato un piano per il monitoraggio ambientale dell'impianto (punto C3.1.4 del questionario), comprovando di essersi rivolta, già nell'anno 2000, ad un laboratorio di analisi accreditato presso il Ministero della Salute per la valutazione dei livelli di emissione di inquinanti aeriformi del processo produttivo ed adottato ad ottobre 2003 il previsto dalla normativa Uni EN ISO 14001/1996; -diffuso un documento per informare la*

popolazione sulla politica ambientale attivata dall'impresa (punto C3.1.5 del questionario), diffondendo presso terzi (segnatamente presso taluni partner commerciali) il documento rappresentato dal capitolo Politica per la Qualità e l'Ambiente di cui al Manuale Qualità ed Ambiente. Lo scostamento in concreto rispetto al quinto indicatore è pari, dunque, al 20% (avendo questa conseguito 4 punti su 5) e non al 100%, dunque inferiore alla percentuale (30%) che determina la revoca automatica".

Il Tribunale ha, quindi, correttamente applicato le disposizioni della circolare esplicativa n. 234363 del 20.11.1997 e le indicazioni fornite nel parere espresso in data 16.4.1999 dal Comitato Tecnico Consultivo (doc. 54 della produzione della parte appellata), anche in mancanza di contestazioni o, comunque, di prove contrarie offerte dal Ministero, considerato che il ritardato rilascio della certificazione ambientale per il 2003 non determinava l'azzeramento del punteggio relativo a tale indicatore, avendo la società beneficiaria dimostrato di avere messo in atto, entro l'esercizio a regime, una serie di procedure che consentivano comunque di certificare l'azienda secondo le norme UNI EN ISO 14001.

5. Per le ragioni sopra esposte, quindi, la sentenza impugnata va confermata.

In applicazione del principio della soccombenza, infine, vanno poste a carico del Ministero dello Sviluppo Economico le spese del giudizio di secondo grado, liquidate come in dispositivo, a favore della curatela del *Consorzio di Riscossione Sicilia s.p.a.*, mentre vanno interamente compensate quelle relative al rapporto con Riscossione Sicilia s.p.a., stante la posizione neutrale assunta dall'Agente della riscossione nella presenta controversia.

P.Q.M.

La Corte di Appello di Palermo, Prima Sezione Civile, sentiti i procuratori delle parti, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello proposto del Ministero dello Sviluppo Economico nei confronti della curatela del *Consorzio di Riscossione Sicilia s.p.a.* e di Riscossione Sicilia s.p.a., con citazione notificata in data 26.01.2017,

avverso la sentenza n. 6976/2016 del 3/28 dicembre 2016 del Tribunale di Palermo;

condanna il Ministero appellante alla refusione delle spese sostenute in questo secondo grado di giudizio dalla curatela del [redacted] che liquida in € 20.000,00 per compenso, oltre spese forfettarie calcolate al 15%, CPA e IVA, e compensa quelle tra le altre parti.

Così deciso nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile della Corte d'Appello di Palermo, il 21.01.2022.

Il presente provvedimento viene redatto su documento informatico e sottoscritto con firma digitale dal Presidente del collegio dr. Daniela Pelingra e dal consigliere relatore dr. Tania Hmeljak.

