

Sentenza n. 11349/2016 pubbl. il 06/06/2016

R.G. n. 72377/2009

Repert. n. 10856/2016 del 06/06/2016
Città metropolitana di Roma Capitale
c/ Impresa & Management scrl in liquidazione



REPUBBLICA ITALIANA
In Nome Del Popolo Italiano

IL TRIBUNALE DI ROMA
II sezione civile

in persona del giudice unico, dott.ssa Carmen Bifano, ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nella controversia in primo grado iscritta al n° 72377/2009 del R.G.A.C., vertente

tra

Città metropolitana di Roma capitale, succeduta *ex lege* n. 56/2014 alla
Provincia di Roma, elettivamente domiciliata in Roma, via IV Novembre
n.119/A presso l'Avvocatura dell'Ente e rappresentata e difesa dall'avv.
Giovanna De Maio per procura generale speciale in calce alla comparsa di
costituzione depositata all'udienza del 18 03 2015;

- parte opponente -

e

Impresa & Management s.c.a.rl. in liquidazione, elettivamente domiciliata in
Roma, viale Regina Margherita n. 262/264 presso l'avv. Salvatore Taverna da cui
è rappresentata e difesa per procura in calce alla comparsa di costituzione di nuovo
difensore depositata all'udienza del 18.03.2015 ;

- parte opposta -

OGGETTO: opposizione a decreto ingiuntivo del Tribunale di Roma n.
14873/2009- R.G. n. 19499/2009- per saldo di finanziamenti relativi a progetti



diretti all'orientamento ed inserimento lavorativo, attribuiti dalla Provincia di Roma con fondi anche a carico del Fondo Sociale Europeo.

CONCLUSIONI DELLE PARTI: la causa è stata assunta in decisione sulle conclusioni che le parti hanno precisato riportandosi a tutti i propri atti, da intendere qui richiamati e trascritti.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

1. La **Provincia di Roma** ha proposto opposizione al DI descritto in oggetto, notificatole in data 15.09.2009, con cui le è stato intimato il pagamento di euro 86.398,09 in favore della società menzionata in epigrafe, eccependo:

- il difetto di giurisdizione del giudice ordinario ex art. 7 della l. n. 205/00 che devolve alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le controversie in materia di pubblici servizi;
- l'insussistenza dei presupposti per l'emissione del decreto ingiuntivo, per mancanza dell'atto di approvazione della Provincia relativo alla certificazione del rendiconto quale previsto dall'art. 16 della L.R. 6/99, non essendo sufficienti a tal fine le fatture depositate ;
- l'infondatezza della domanda formulata con il ricorso, atteso l'esito negativo delle verifiche già eseguite sulla documentazione trasmessa;
- l'inapplicabilità del d.lgs n. 231/02, derivando il credito preteso non da contratto ma da una pubblica sovvenzione.

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



2. Costituitasi la **società** ricorrente ha chiesto il rigetto dell'opposizione deducendo :

-l'infondatezza dell'eccezione di difetto di giurisdizione, fondando la domanda formulata con il ricorso su un finanziamento già attribuito e sull'adempimento delle connesse convenzioni fonti di diritti soggettivi;

-la certezza, liquidità ed esigibilità del credito preteso, avendo prodotto le certificazioni relative alle spese sostenute per ciascuno progetto finanziato, rese da revisori contabili ex art 28 co 4 della LR n 23 /1992 come sostituito dall'art. 16 della LR n. 6/99 e non avendo viceversa la Provincia provveduto al controllo della rendicontazione propedeutica al pagamento del saldo richiesto;

-l'imputabilità, pertanto, alla sola amministrazione provinciale del ritardo nel pagamento del saldo richiesto con il ricorso;

-l'applicabilità del d.lgs n231/2002 a tutti i ritardi nei pagamenti di corrispettivi dovuti dalle pubbliche amministrazioni.

3. Assegnati i richiesti termini ex art. 183 co 6 c.p.c. ed espletata c.t.u. contabile affidata dal g.i.p.t. alla dott.ssa Laura Raselli, la causa è stata assunta in decisione sulle conclusioni sopra epigrafate e con l'assegnazione dei termini ex art. 190 c.p.c.

4. L'opposizione è fondata nei limiti e per le motivazioni di seguito esposte onde il DI opposto va revocato.

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



Procedendo gradatamente nell'esame delle questioni oggetto di giudizio – ex art. 276 c.p.c. –, seppur con il contemperamento, ove possibile e rilevante, della 'ragione più liquida' (cfr SU, sent. n. 9936 dell'8.05.2014; S.C., VI-L, sent. n. 12002 del 28.05.2014), si rileva innanzitutto l'inutilizzabilità ai fini della decisione di parte della documentazione depositata dalla società ricorrente con la comparsa conclusionale e di cui l'ente opponente ha chiesto lo stralcio, e precisamente della sentenza penale di non luogo a procedere recante data anteriore alla scadenza dei termini ex art. 183 co 6 c.p.c.

Va invece ammesso il provvedimento di archiviazione della Procura Regionale per il Lazio presso la Corte dei Conti, relativo al procedimento per danni erariali promosso nei confronti del Presidente e del VicePresidente del Consiglio di Amministrazione della società ricorrente e dell'assessore e di personale dell'amministrazione regionale, recante data successiva alla scadenza dei suddetti termini, già accluso alla comparsa di costituzione dei nuovi difensori della società ricorrente, poi sostituiti da quello attuale, depositata in data 4.02.2011 ed in ordine alla cui ammissione, alla quale parte opponente si era già opposta, non era stata assunta una formale decisione.

5. Ciò premesso, si disattende l'eccezione di difetto di **giurisdizione** del giudice ordinario.

Sul punto viene in considerazione il fondamentale criterio di riparto della giurisdizione fondato sulla natura della posizione soggettiva fatta valere in giudizio, e pertanto sulla ricognizione della natura discrezionale o meno

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



dell'attività dei pubblici poteri contestata, atteso che solo in presenza di attività amministrativa non discrezionale è configurabile un diritto soggettivo tutelabile dinanzi al giudice ordinario.

Ai fini dell'applicazione di tale criterio rileva non tanto la prospettazione compiuta dalle parti, quanto il "petitum" sostanziale della domanda introduttiva, il quale va identificato soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (cfr. da ultima S.U. , sent. n. 11229 del 21.05.2014 ; ord. n. 20902 dell'11.10.2011; nonché le più recenti applicazioni di tale principio compiute da : SU, ord. n. 14188 dell'8.07.2015 ; n. 19600 del 12.11.2012; Id., ord. n. 16848 del 4.10.2012; Id. ord. n. 11512 del 10.07.2012).

Con specifico riferimento alla materia delle pubbliche sovvenzioni di cui si tratta nel presente giudizio, il suddetto criterio ha determinato l'elaborazione della consolidata regola di massima incentrata sulla distinzione tra fase preliminare di valutazione discrezionale della domanda di contributo e fase successiva alla sua erogazione, ancorchè provvisoria (cfr: S.U.. ord. n.25261 del 1.12.2009 in materia di aiuti comunitari ; Id. sent. n. 28041 del 25.11.2008 ; Id. sent. n. 16896 del 25.07.2006, nonché , più di recente : SU sent. n. 15687 del 20.07.2011).

Costituiscono non eccezioni a questo criterio ma applicazione del suo stesso fondamento, le ipotesi in cui, predeterminando la disciplina in maniera rigida i criteri per l'erogazione del contributo, anche relativamente alla fase precedente ad essa si ravvisano posizioni di diritto soggettivo (cfr , da ultima : SU sent. n. 21062 del 13.10.2011) e viceversa le ipotesi in cui, in seguito alla sua

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



concessione, la PA mostri di operare una nuova valutazione dell'interesse pubblico giustificativo della sua meritevolezza, così degradando la posizione di diritto soggettivo, di cui è titolare l'imprenditore beneficiario del contributo pubblico già assegnato, in quella di interesse legittimo.

Nel caso di specie,

-la Provincia di Roma aveva promosso con determinazione dirigenziale n. 61/04 – RU n. n. 1504 del 9.03.2004 - (doc. 3 della Provincia) una procedura pubblica di selezione di aspiranti all'attribuzione di finanziamenti con il contributo del Fondo sociale europeo per “ azioni”, formative e non, identificate ciascuna da un codice di progetto : tale procedura si era conclusa con l'assegnazione alla società ricorrente di una pluralità di finanziamenti, per un complessivo importo di euro 464.000,00 riconducibili, nell'insieme, a due progetti denominati “Sportello XII” e “ Mark Twain”;

-la Provincia di Roma e la società ricorrente avevano dunque sottoscritto quattro convenzioni per l'affidamento delle varie attività finanziate, formative e non, aventi un contenuto sostanzialmente identico il quale, per quanto qui interessa, prevedeva che l'importo del finanziamento fosse erogato in tre rate, l'ultima della quale, il saldo oggetto del presente giudizio, pari al 20% della sovvenzione, fosse ‘ svincolata’ “ *entro 30gg dalla approvazione del rendiconto che dovrà essere presentato con le modalità e nei termini previsti ai sensi dell'art. 16 della L.R. 6/99 e sulla base della relazione finale attestante i risultati raggiunti*” (cfr sub doc. 2 allegato al ricorso; docc. 8 e 9 allegati alla comparsa di costituzione della Provincia, allegate altresì in copia alla relazione di c.t.u.).

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



- la Provincia non ha mai revocato i finanziamenti di cui si tratta, ancorchè sin dal 30.05.2007 abbia comunicato l'inizio del relativo procedimento (doc. 22 della Provincia) e successivamente, nelle date del 3.08 e 20.11.2007 ne abbia reiteratamente prospettato come imminente la conclusione (cfr, ibidem : docc. 24 e 26).

In **conclusione**, ribadito che si era già concluso il procedimento di scelta degli aspiranti ai finanziamenti di cui si tratta e che in parte essi erano stati attribuiti proprio alla società ricorrente, poichè la disciplina del relativo rapporto, compendiata nelle convenzioni sopra menzionate, poneva a carico delle parti precisi adempimenti, così da porsi come fonte di correlativi diritti, si ritiene che in mancanza di una revoca dei finanziamenti per rivalutazione dell'interesse pubblico ad essi sotteso, la situazione soggettiva fatta valere dalla società ricorrente al fine del pagamento del saldo dei contributi pubblici ad essa già assegnati, abbia consistenza di diritto soggettivo, come tale appartenente alla giurisdizione ordinaria.

5. Le conclusioni appena raggiunte in punto di giurisdizione rilevano anche ai fini della delibazione del merito della pretesa creditoria fatta valere con il ricorso. Ed infatti, da un canto, nel presente giudizio il c.t.u. dott.ssa Roselli, sulla base della disamina di tutta la documentazione contabile depositata dalla società ricorrente e del confronto con la disciplina posta dalle convenzioni, è pervenuta all'individuazione di un credito della società ricorrente pari ad euro 92.822,00, e

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



cioè in misura addirittura superiore a quella richiesta con il ricorso, precisando solo che :

-“ *non è stato eseguito un controllo sulla veridicità delle spese sostenute ...perché le stesse sono state certificate da parte dei Revisori iscritti nell'apposito registro, così come richiesto dalla lettera dell'articolo 16 comma 6 della L.R. 6 del 7/06/1999*” (pg. 6 della relazione);

- “ *...il mancato pagamento da parte della Provincia è riconducibile all'inadempienza da parte del convenuto che ha presentato la documentazione richiesta con un sostanziale ritardo rispetto ai tempi dettati dalla Convenzione stipulata fra le parti*” (pg 11 della relazione).

D'altro canto, l'amministrazione opponente, pur non formulando censure di contenuto tecnico alla ricognizione contabile del c.t.u., di cui comunque ha chiesto una revisione in ragione del maggior importo del credito dalla stessa individuato rispetto a quello richiesto, ha però continuato a contestarne l'esistenza in ragione di due ordini di argomentazioni:

- il deposito solo in giudizio di documentazione ad essa non trasmessa prima e dunque non visionata autonomamente;

- la conseguente mancanza dell'approvazione del rendiconto, quale espressamente prevista dall'art. 8 delle convenzioni, ancorchè la relativa corrispondente disposizione dell'art. 28 della LR 23/1992 fosse stata soppressa nel testo di tale articolo sostituito dalla LR 6/99.

Ebbene, si osserva che :

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



-l'art. 8 delle convenzioni effettivamente non prevede altro adempimento a carico del soggetto beneficiario del finanziamento, ai fini dell'ottenimento del relativo saldo, se non la presentazione del rendiconto munito della certificazione dei revisori contabili la quale, alla stregua dell'art. 28 della L.R. 23/1992, nel testo modificato dall'art. 16 della LR 6/99, cui l'art. 8 delle convenzioni espressamente rinvia, " *deve attestare la corretta imputazione del finanziamento pubblico alle voci di spesa indicate nei preventivi finanziari approvati dall'Amministrazione nonché la conformità alla disciplina nazionale e comunitaria vigente dei titoli originali di costo e/o di spesa*";

- come sopra rilevato, nell'ambito del contraddittorio tecnico, l'amministrazione non ha formulato specifiche censure di contenuto contabile al procedimento e alle conclusioni del c.t.u. ;

- ogni valutazione che pur legittimamente potesse investire il merito dei dati esposti nella documentazione esaminata dal c.t.u. ben avrebbe potuto condurre ad una autonoma decisione di **revoca dei contributi** concessi, tuttavia **mai disposta dall'amministrazione provinciale**, nonostante l'avvio del relativo procedimento e la sua reiterata prospettazione come imminente, e **nonostante la revoca dell'accreditamento della società ricorrente fosse stata tempestivamente adottata dalla Regione Lazio con la determinazione n. D0225 del 24.01.2007**, proprio sulla base del sopravvenuto venir meno dell'" *elemento fiduciario fondamentale nei rapporti aventi ad oggetto l'affidamento ad un soggetto... di un pubblico servizio*" (cfr doc. 19 della Provincia);

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile

- l'art. 7 delle convenzioni, ad esempio, relativo ai **tempi di trasmissione delle certificazioni** di spesa, **non** prevede che la relativa **violazione, nel caso di specie certamente esistente e anche molto grave** (cfr : tabella a pg 9 della relazione di c.t.u.) **rilevi come causa di mancato pagamento del saldo**, ma espone solo il beneficiario del contributo a responsabilità nei confronti della Provincia che a causa di tale ritardo non abbia ricevuto i corrispondenti fondi comunitari (art. 7 *“L'ente si impegna ad inviare puntualmente alla Provincia le certificazioni trimestrali ed annuali della spesa sostenuta, consapevole degli obblighi comunitari di comunicazione che investono la Provincia e che comportano il disimpegno automatico (e quindi la non corresponsione) delle somme non certificate nei termini previsti. L'ente è quindi consapevole della propria responsabilità relativamente al pregiudizio che un invio nono puntuale dei dati può arrecare all'ente pubblico”*);

- alle stesse conclusioni, in punto di **valorizzabilità ai fini di una possibile revoca** dei contributi concessi, si giunge anche con riferimento alle implicazioni della **disciplina comunitaria richiamata nelle premesse** della determinazione n. 61/04 – RU 1504 del 19.03.2004 – (doc. 3 della Provincia, cit.) con cui è stato approvato l'**avviso pubblico per la selezione degli aspiranti ai benefici di cui si tratta**, e che, come correttamente dedotto dall'amministrazione provinciale, costituisce la cornice normativa delle sovvenzioni in esame: la natura regolamentare delle fonti europee richiamate rendeva le stesse direttamente applicabili nei confronti dei soggetti comunitari, e dunque anche della società ricorrente, ma non essendo stata prevista la relativa violazione o ostacolo alla

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



loro compiuta attuazione, nell'ambito nella disciplina di dettaglio relativa al rapporto tra amministrazione erogatrice e soggetto beneficiario, quale causa immediatamente ostativa al pagamento del saldo, avrebbero potuto assumere rilevanza ai fini di una revoca che, si ripete, nel caso di specie non è stata mai adottata;

-l'**art. 4 del reg. CEE n. 438/2001**, recante modalità di applicazione del reg. CE n. 1260/1999, richiamato nelle premesse della suddetta Determinazione dirigenziale di approvazione dell'avviso pubblico per la selezione degli aspiranti ai benefici di cui si tratta, abrogato dall'art. 4 del regolamento CE n. 1826/2006 dell'8.12.2006, e dunque **ancora in vigore alla data in cui la società ricorrente avrebbe dovuto presentare la certificazione** del rendiconto delle spese sostenute (cfr tabella riportata a pg 9 della relazione di c.t.u.), prevedeva, ad esempio che *“ I sistemi di gestione e di controllo prevedono procedure per la verifica della fornitura dei beni e dei servizi cofinanziati e della veridicità della spesa dichiarata...Le procedure prevedono la registrazione delle verifiche in loco effettuate per le singole operazioni..”*: nel caso di specie, invece, l'amministrazione provinciale ha documentato che **in data 16.02.2009 i revisori** della società Pricewaterhousecoopers incaricata dall'ente pubblico del controllo, nonché **i dipendenti della Provincia** a tal fine pure incaricati, recatisi presso la sede della società ricorrente, hanno ivi rinvenuto una cassetta postale cointestata ad una pluralità di enti ma gli **uffici della società ricorrente chiusi** e la **mancanza di personale**, altresì constatando l'**irreperibilità del liquidatore** dott. Mario Ferazzoli e la manifestazione di **indisponibilità della società a**

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



ricevere il controllo, espressamente comunicata telefonicamente dal legale della società, avv. Pensi (cfr doc. 40 della Provincia).

In **conclusione**, non avendo l'amministrazione, nonostante tali circostanze, revocato l'assegnazione alla società ricorrente dei contributi in esame sulla base di una rinnovata valutazione di inidoneità della stessa al perseguimento degli interessi pubblici sottesi alla loro erogazione, la formale attuazione degli adempimenti previsti dalle convenzioni ai fini del pagamento del saldo richiesto , quale riscontrata dal c.t.u., conduce a riconoscere l'esistenza del diritto di credito esercitato con il ricorso per decreto ingiuntivo, ma evidentemente nella minor misura con quest'ultimo richiesto.

6. Posto che il credito oggetto di giudizio trova causa giustificativa nell'attribuzione di una partecipazione finanziaria, da parte dell'ente pubblico, alle spese di un'attività svolta da un soggetto privato in ragione della ritenuta meritevolezza di tutela degli interessi sociali in tal modo promossi , si esclude che tale partecipazione possa essere qualificata come 'corrispettivo' della medesima attività, con conseguente esclusione dell'applicabilità del d.lgs n. 231/02.

Gli interessi al tasso legale sull'importo richiesto con il ricorso per DI vanno dunque riconosciuti a decorrere dalla notifica di quest'ultimo – 15.09.2009- atteso il ritardo con cui è stata fornita la completa documentazione giustificativa della spesa rendicontata.

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



Per tale motivo il DI opposto, che invece comprendeva anche gli interessi ex dlgs n. 231/02, deve essere revocato.

7. Le spese seguono la soccombenza onde sono poste a carico della Città metropolitana di Roma capitale e liquidate in favore di Impresa & Management s.c.a.rl. in liquidazione in complessivi euro 6.200,00 di cui euro 1300,00 per fase studio, euro 800,00 per fase introduttiva , euro 2000,00 per fase di trattazione ed euro 2100,00 per fase decisionale, oltre spese forfettarie in ragione del 15% ed oneri previdenziali e fiscali come per legge.

Le spese di c.t.u., separatamente liquidate, sono definitivamente poste a carico della Città metropolitana di Roma capitale.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla controversia in epigrafe indicata, disattesa ogni diversa istanza, eccezione e deduzione, così provvede :

-) revoca il decreto ingiuntivo del Tribunale di Roma n. 14873/2009– R.G. n. 19499/2009-;

~~-)~~ condanna la Città metropolitana di Roma capitale al pagamento in favore di Impresa & Management s.c.a.rl. in liquidazione dell'importo di euro 86.398,09 oltre interessi al tasso legale dal 15 09 2009 al soddisfo;

~~-)~~ condanna la Città metropolitana di Roma capitale al pagamento in favore di Impresa & Management s.c.a.rl. in liquidazione delle spese del presente giudizio liquidate in complessivi 6.200, 00 oltre spese forfettarie in ragione del 15% ed oneri previdenziali e fiscali come per legge; pone le spese di c.t.u.,

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile



Sentenza n. 11349/2016 pubbl. il 06/06/2016

RG n. 72377/2009

Repert. n. 10856/2016 del 06/06/2016
Città Metropolitana di Roma Capitale
c/ Impresa & Management scrl in liquidazione

separatamente liquidate, definitivamente a carico della Città metropolitana di

Roma capitale.

Roma, 31.05.2016

Il Giudice

dott.ssa Carmen Bifano

dottssa Carmen Bifano

Tribunale di Roma
II sez civile

