

AIUTI DI STATO / FINANZIAMENTI: TRIBUNALE Civile Foggia, Sezione Seconda, Sentenza 8 febbraio 2024, n. 397.

1. -Giurisdizione -Finanziamento -Revoca per inadempimento del beneficiario -Giurisdizione ordinaria.

2. -Revoca del finanziamento per inadempimento del beneficiario -Atto adottato *jure privatorum* -Applicazione dei canoni civilistici del diritto civile -Ragioni.

3. -Revoca del finanziamento per inadempimento del beneficiario -Natura di clausola risolutiva espressa -Onere del soggetto finanziato di provare i fatti impeditivi della revoca del finanziamento -Sussistenza.

1.

In via preliminare, premesso che la causa afferisce ad una revoca di un finanziamento per inadempimento del beneficiario, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario; ciò in conformità con il principio secondo cui la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto originario con l'interesse pubblico.

2.

L'eccezione è destituita di fondamento perché il giudizio civile, a differenza del giudizio amministrativo (peraltro solo di annullamento), non è un giudizio di impugnazione, dove occorre impugnare gli atti, ma è un giudizio il cui oggetto è il rapporto tra le parti.

In tale ipotesi, peraltro, non viene nemmeno in rilievo la disapplicazione degli atti ex art. 5 LAC, sia perché tale disapplicazione è ammessa solo quando l'atto, non costituendo l'oggetto principale del contendere, afferisce invece ad una questione collaterale o prodromica rispetto alla lite; sia perché la disapplicazione riguarda i provvedimenti amministrativi, mentre il giudizio in esame concerne un atto che, seppure formalmente denominato "revoca", non può affatto qualificarsi come provvedimento amministrativo, non configurandosi quale revoca ex art. 21 *quinquies* L. n. 241/90, poiché non espressione del potere pubblicistico della PA, ma atto adottato *jure privatorum*. Difatti, la revoca è stata emanata in seguito all'inadempimento del privato e non già per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o per una nuova valutazione dell'interesse pubblico da parte della PA (cd. revoca *jus poenitendi*, peraltro non ammessa, nemmeno in diritto amministrativo, rispetto a provvedimenti che, come quello in esame, attribuiscono vantaggi economici al privato).

Liberato, quindi, il campo dalle logiche pubblicistiche del diritto amministrativo, la controversia va trattata secondo i canoni civilistici del diritto civile, concernenti l'inadempimento contrattuale e la correlativa eventuale responsabilità da inadempimento.

In punto di diritto, va rilevato che la revoca del finanziamento può qualificarsi alla stregua di una clausola risolutiva espressa, giacché il bando prescrive che *"nel caso in cui non venga rispettato il termine stabilito per la conclusione dei lavori, tenendo conto anche dell'eventuale proroga concessa, si procederà alla revoca del finanziamento ed al recupero delle somme già erogate"*. Pertanto, il soggetto finanziato è tenuto a provare i fatti impeditivi della revoca del finanziamento (così anche, Cass. civ. Sez. un. 3057/2016; Cass. civ. n. 26507/2013; Cass. civ. n. 21841 /2017; Cass. civ. n.1899/2018; Cass. civ. n. 13491/2023, in motivazione per una disamina completa).

Sentenza n. 397/2024 pubbl. il 08/02/2024

RG n. 3263/2016

TRIBUNALE DI FOGGIA
- Seconda Sezione civile

Repert. n. 478/2024 del 08/02/2024

Sentenza n. cronol. 2353/2024 del 08/02/2024

nell'ambito del Programma Sviluppo Rurale, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, indetta da Gal Meridaunia scarl, con bando del 9 giugno 2011, ha convenuto quest'ultima in giudizio, al fine di sentire accertare l'illegittimità della revoca del finanziamento, con condanna della convenuta al risarcimento dei danni subiti.

Gal Meridaunia scarl, ritualmente costituitasi, ha chiesto di dichiarare inammissibili le avverse domande e, comunque, di rigettarle nel merito, siccome infondate in fatto ed in diritto.

Istruito il processo in via meramente documentale, ritenuta la causa matura per la decisione, il giudizio è stato rinviato con provvedimento reso dallo scrivente magistrato – subentrato nella titolarità del presente fascicolo solo dal 30.11.2022, in virtù del decreto del Presidente del Tribunale n. 121/2022 – per la precisazione delle conclusioni e discussione ex art. 281 *sexies* c.p.c., con assegnazione del termine per il deposito di note sostitutive di udienza ex art. 127 *ter* c.p.c..

§ Le questioni preliminari.

In via preliminare, premesso che la causa afferisce ad una revoca di un finanziamento per inadempimento del beneficiario, va dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario; ciò in conformità con il principio secondo cui la controversia promossa per ottenere l'annullamento del provvedimento di revoca di un finanziamento pubblico concerne una posizione di diritto soggettivo (ed è pertanto devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario) tutte le volte in cui l'amministrazione abbia inteso far valere la decadenza del beneficiario dal contributo in ragione della mancata osservanza, da parte sua, di obblighi al cui adempimento la legge o il provvedimento condizionano l'erogazione, mentre riguarda una posizione di interesse legittimo (con conseguente devoluzione al giudice amministrativo) allorché la mancata erogazione del finanziamento, pur oggetto di specifico provvedimento di attribuzione, sia dipesa dall'esercizio di poteri di autotutela dell'amministrazione, la quale abbia inteso annullare il provvedimento stesso per vizi di legittimità o revocarlo per contrasto



Sentenza n. 397/2024 pubbl. il 08/02/2024

RG n. 3263/2016

TRIBUNALE DI FOGGIA
- Seconda Sezione civile - Repert. n. 478/2024 del 08/02/2024

originario con l'interesse pubblico (Cass. civ. Sez. Un. n. 16457/2020;
3166/2019).

Sempre in via preliminare, va superata l'eccezione della convenuta, relativa all'inammissibilità della domanda principale, per non avere l'attore impugnato gli atti presupposti rispetto all'atto che egli chiede di disapplicare.

L'eccezione è destituita di fondamento perché il giudizio civile, a differenza del giudizio amministrativo (peraltro solo di annullamento), non è un giudizio di impugnazione, dove occorre impugnare gli atti, ma è un giudizio il cui oggetto è il rapporto tra le parti.

In tale ipotesi, peraltro, non viene nemmeno in rilievo la disapplicazione degli atti ex art. 5 LAC, sia perché tale disapplicazione è ammessa solo quando l'atto, non costituendo l'oggetto principale del contendere, afferisce invece ad una questione collaterale o prodromica rispetto alla lite; sia perché la disapplicazione riguarda i provvedimenti amministrativi, mentre il giudizio in esame concerne un atto che, seppure formalmente denominato "revoca", non può affatto qualificarsi come provvedimento amministrativo, non configurandosi quale revoca ex art. 21 *quinquies* L. n. 241/90, poiché non espressione del potere pubblicistico della PA, ma atto adottato *jure privatorum*. Difatti, la revoca è stata emanata in seguito all'inadempimento del privato e non già per sopravvenuti motivi di interesse pubblico o per una nuova valutazione dell'interesse pubblico da parte della PA (cd. revoca *jus poenitendi*, peraltro non ammessa, nemmeno in diritto amministrativo, rispetto a provvedimenti che, come quello in esame, attribuiscono vantaggi economici al privato).

Liberato, quindi, il campo dalle logiche pubblicistiche del diritto amministrativo, la controversia va trattata secondo i canoni civilistici del diritto civile, concernenti l'inadempimento contrattuale e la correlativa eventuale responsabilità da inadempimento.



§ Il merito

L'attore ha proposto domanda di accertamento dell'illegittimità della revoca del finanziamento, deducendo di non essere inadempiente per non aver rispettato il termine ultimo previsto per i lavori oggetto di finanziamento. Secondo l'attore, infatti, il mancato rispetto del termine ultimo per l'esecuzione dei lavori non è a lui imputabile, dipendendo dal fatto che si è svolto dinnanzi al TAR un giudizio cautelare avente ad oggetto il provvedimento di rigetto rispetto ad una variante in corso d'opera che egli ha presentato alla convenuta durante l'espletamento dei lavori. In sostanza, secondo l'attore, i lavori sarebbero fermi perché dal giudizio cautelare, di accoglimento o meno della variante in corso d'opera, dipenderebbero le sorti degli stessi lavori.

La convenuta, invece, ha affermato che: la reale ragione per la quale è stata dichiarata la decadenza del sig. Marchese dal concesso contributo è il mancato rispetto del "termine di ultimazione dell'intervento", termine, prefissato in diciotto mesi dalla ricezione del provvedimento di concessione degli aiuti, giusta nota prot.n. 1014 del 12.11.2012 (all. 1 alla produzione della convenuta), con scadenza quindi al 12.5.2014, data entro la qual sarebbe dovuto essere ultimati i lavori; di tanto l'attore era perfettamente edotto, avendo formalmente dichiarato " di accettare il contributo e di aver preso visione di quanto stabilito nel provvedimento di concessione degli aiuti e dal bando e di accettarne tutte le condizioni ivi stabilite"; le stesse condizioni accettate dall'attore (all. 2), prevedono non solo che gli investimenti ammessi ai benefici devono essere ultimati entro 18 mesi dalla comunicazione, ma anche che "nel caso in cui non venga rispettato il termine stabilito per la conclusione dei lavori, tenendo conto anche dell'eventuale proroga concessa, si procederà alla revoca del finanziamento ed al recupero delle somme già erogate"; sei mesi prima della scadenza del termine per l'ultimazione dei lavori, l'attore presentò una richiesta di variante in corso d'opera, che fu stata rigettata perché, piuttosto che essere una variante, era un vero e proprio nuovo progetto, spostando il luogo di esecuzione dei lavori ed anche riducendone la superficie, in



contrasto con l'art. 15.6 del Bando per cui *"non sono ammesse varianti sostanziali al progetto ammesso"*; che tale rigetto all'istanza di variante è stata impugnato dall'attore con ricorso straordinario al P.d.R., poi trasposto dinnanzi al TAR, il quale, rigettato il ricorso cautelare, ha confermato il provvedimento amministrativo; che, l'attore con nota del 3.3.2014, quindi, appena due presentò istanza di proroga del suddetto termine, motivandola in ragione del *"mancato rilascio delle autorizzazioni comunali"* necessarie per gli interventi strutturali; che, quindi, l'amministrazione, rilevando che il beneficiario non aveva ancora presentato nessuna domanda di pagamento su SAL, concesse la proroga ma a condizione che l'attore *"entro 60 giorni dalla richiesta, dimostrasse documentalmente l'avvio degli investimenti previsti nel progetto"*, avvisandolo che, in mancanza di prova, il finanziamento sarebbe stato revocato; che, in considerazione dell'azione cautelare nel frattempo proposta dall'attore dinnanzi al TAR, l'amministrazione gli concesse ulteriori cinque giorni per l'integrazione documentale e che con nota del 16.10.2014 lo intimò al deposito di detta documentazione richiestagli già da sei mesi prima, giusta nota del 3.4.2014; ma non avendo l'attore mai dimostrato nemmeno l'inizio dei lavori, il finanziamento gli è stato revocato.

In punto di diritto, va rilevato che la revoca del finanziamento può qualificarsi alla stregua di una clausola risolutiva espressa, giacché il bando prescrive che *"nel caso in cui non venga rispettato il termine stabilito per la conclusione dei lavori, tenendo conto anche dell'eventuale proroga concessa, si procederà alla revoca del finanziamento ed al recupero delle somme già erogate"*. Pertanto, il soggetto finanziato è tenuto a provare i fatti impeditivi della revoca del finanziamento (così anche, Cass. civ. Sez. un. 3057/2016; Cass. civ. n. 26507/2013; Cass. civ. n. 21841 /2017; Cass. civ. n.1899/2018; Cass. civ. n. 13491/2023, in motivazione per una disamina completa).

Nel caso in esame, va recisamente rigettata la domanda di parte attrice, dal momento che l'inadempimento dell'attore è chiaramente a lui imputabile, non solo per non avere egli ultimato i lavori nel termine



prefissato, ma anche per non aver nemmeno dimostrato di averli iniziati, e ciò a meno di due mesi dal termine per l'ultimazione dei lavori e per non aver nemmeno dimostrato di aver presentato istanza per il rilascio delle concessioni comunali (atteso che egli stesso motivò la sua richiesta di proroga in ragione del "mancato rilascio delle autorizzazioni comunali" necessarie per gli interventi strutturali); nonché, per aver tenuto una condotta anche contraria ai principi di buona fede e correttezza, data la temerarietà delle azioni spiegate dinnanzi al giudice amministrativo.

Non è, pertanto, assolutamente pertinente quanto dedotto dall'attore, in merito al fatto che la pubblica amministrazione non avrebbe tenuto conto dell'art. 15.6 comma 2 del Bando che conferma "che la variante è ammessa se opportunamente giustificata... dalle modifiche da apportare al progetto approvato ed un quadro di comparazione che metta a confronto la situazione originaria con quella proposta in sede di variante". L'attore non ha infatti dimostrato la legittimità di tale variante e, invece, risulta dagli atti che tale "variante" avrebbe snaturato la proposta originaria di progetto, determinando il cambiamento dell'opera, quanto ad ubicazione, sagoma e volumetria e, così, ledendo anche l'interesse comunitario alla tutela della concorrenza: se, infatti, fossero ammissibili, in corso di lavori, modifiche sostanziali ai progetti, si consentirebbe che un soggetto, risultato vincitore di una gara con un determinato progetto, in concorso con altri aspiranti beneficiari, possa poi, dopo l'aggiudicazione della gara, mutare totalmente il progetto ed eludere, così, la normativa sull'evidenza pubblica.

In definitiva, stante il grave inadempimento dell'attore, così come emerge dagli atti di causa, la domanda di accertamento da lui proposta va rigettata e, conseguentemente, va rigettata anche la connessa domanda di risarcimento del danno.

Le spese di lite seguono i principi di soccombenza e causalità (Cfr. Cass. Sez. Un. n. 32061/2022), per cui l'attore, siccome soccombente, va condannato, in favore del convenuto, al pagamento delle spese di lite, anche d'ufficio in mancanza di esplicita domanda di parte (Cass. civ. n. 2719/2015), ma comunque entro i limiti della nota spese qualora depositata



Sentenza n. 397/2024 pubbl. il 08/02/2024

RG n. 3263/2016

TRIBUNALE DI FOGGIA
- Seconda Sezione civile

Repert. n. 478/2024 del 08/02/2024

Sentenza n. cronol. 2353/2024 del 08/02/2024

ex art. 73 disp. att. cod. civ. (Cass. civ. n. 14198/2022), secondo i
parametri di cui al D.M. 55/2014, oltre agli esborsi documentati ai sensi
dell'art. 2 co. 2 D.M. 55 del 2014, con riferimento alle fasi del giudizio svolte,
ai valori medi (art. 4 D.M. cit.), ed in relazione al valore della controversia
fino ad € 52.000,00 (art. 5 co. 5 e 6 D.M. cit.).

P.Q.M.

Il Tribunale di Foggia, seconda sezione civile, in composizione monocratica,
definitivamente pronunciando sulla controversia civile promossa come in
epigrafe, disattesa ogni altra istanza ed eccezione, così provvede:

- 1) rigetta le domande proposte dall'attore;
- 2) condanna Marchese Antonio al pagamento, in favore di Gal Meridaunia scarl, delle spese di lite pari ad € 7.616,00, oltre i.v.a. se dovuta, c.p.a. come per legge e rimborso spese forfettario nella misura del 15%, da calcolarsi sull'importo dei soli compensi;

Il Giudice

dott.ssa Giovanna Cice

