

N. R.G. 37320 / 2021 (cui è stato riunito R.G. N. 41036 / 2021)



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO**

Sezione Settima Civile

In funzione di giudice unico nella persona del dott. Giovanni GRASSI ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al numero di ruolo sopra riportato, promossa da:

ASMEL CONSORTILE SOC. CONS. A R.L., CF/PI: 12236141003, con l'avv. CALIENDO MARIO, indirizzo di posta elettronica certificata: mariocaliendio1@avvocatinapoli.legalmail.it;

-attore in riassunzione-

CONTRO

COMUNE DI PIEVE EMANUELE, CF/PI: 80104290152, con l'avv. CELANT MARCO, domicilio eletto presso il suo studio in Milano, piazza Eleonora Duse n. 3;

e

REGIONE LOMBARDIA, CF/PI: 80050050154, con gli avv. FORLONI ANTONELLA e TAMBORINO MARIA LUCIA, domicilio eletto in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1;

-convenuti in riassunzione-

Conclusioni: come precisate all'udienza del 14 giugno 2023.

§ § §

Concise ragioni della decisione¹

1. Sui fatti di causa.

Il giudizio iscritto a R.g. n. 37320/2021 costituisce la riassunzione, da parte della società consortile Asmel, davanti al giudice ordinario del processo amministrativo concluso con sentenza n. 1654 del 6 luglio 2021 del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - Milano che ha declinato la giurisdizione del giudice speciale.

Il giudizio iscritto a R.g. n. 41036/2021 costituisce la riassunzione del medesimo processo

¹ Ai sensi infatti dell'art. 16-bis, comma 9-octies, D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221: "gli atti di parte e i provvedimenti del giudice depositati con modalità telematiche sono redatti in maniera sintetica" (comma aggiunto dall'art. 19, comma 1, lett. a, n. 2-ter, D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 132).

amministrativo ad opera del Comune di Pieve Emanuele.

Trattandosi della riassunzione della medesima causa, i giudizi sono stati riuniti *ex art. 273 c.p.c.* con provvedimento del 24 novembre 2022.

Nel giudizio amministrativo *a quo* il Comune di Pieve Emanuele, ivi ricorrente, ha domandato l'annullamento del provvedimento adottato dalla Regione Lombardia con il quale fu disposta la decadenza di un contributo pubblico a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale.

In particolare, il Comune ha allegato già in sede amministrativa che la Regione gli concesse l'accesso a un finanziamento di € 233.811,89, a fondo perduto, quale parziale contributo agli oneri da sostenersi per realizzare, sul territorio comunale, parte dell'infrastruttura viaria volta a consentire il sicuro e agevole transito dei velocipedi sino alla stazione posta sulla tratta Milano-Tortona.

Il Comune ha altresì allegato che venne selezionato tramite procedura negoziata l'appaltatore Service S.n.c. di Scalvinoni Mauro e Mario, il quale compì l'opera contrattuale entro i termini così come prorogati, a regola d'arte e senza iscrivere alcuna riserva sulla contabilità d'appalto, tanto che la pista ciclabile è oggi accessibile e posta a servizio della collettività; che, stante il completo successo nel raggiungimento dell'obiettivo di agevolazione della mobilità ecologica, fu dunque con sorpresa che il Comune apprese del provvedimento della Regione Lombardia, la quale revocò il contributo sulla base di asserite *irregolarità attuative* nella procedura di selezione del contraente per l'affidamento dell'opera; che tali irregolarità sarebbero le seguenti tre: (i) ricorso a una "centrale di committenza" priva dei requisiti (società consortile Asmel); (ii) mancato ricorso a procedura di evidenza pubblica per l'attività ausiliaria svolta dalla società consortile Asmel; (iii) violazione del divieto di porre a carico dell'aggiudicatario Service S.n.c. di Scalvinoni Mauro e Mario il costo connesso alla gestione della piattaforma di Asmel Consortile.

Premessa l'infondatezza di tali rilievi, e comunque la loro inidoneità a giustificare l'integrale revoca del contributo relativo a un'opera compiuta tempestivamente ed esattamente, con integrale raggiungimento dell'obiettivo che giustifica la spesa pubblica, in sede amministrativa il Comune ha domandato l'annullamento della deliberazione della Regione n. 13470/2020, instaurando il contraddittorio nei confronti della Regione Lombardia e di Asmel Consortile Soc. Cons. a r.l..

Come visto, a seguito della sentenza declinatoria della giurisdizione, il Comune e la società Asmel hanno separatamente riassunto il processo avanti il tribunale ordinario. In questa sede il Comune ha domandato l'annullamento o disapplicazione del provvedimento regionale n. 13470/2020, con condanna della Regione al pagamento della somma di € 233.811,89 oltre interessi e rivalutazione monetaria a far data dal deposito del ricorso introduttivo del giudizio amministrativo (5 gennaio 2020). La società Asmel ha anch'essa concluso perché il provvedimento regionale di decadenza sia disapplicato e perché la Regione sia condannata a erogare il contributo.

La Regione Lombardia si è costituita tempestivamente nel processo iscritto a R.g. n. 41036/2021 e tardivamente in quello iscritto a R.g. n. 37320/2021. Ha concluso perché la domanda dell'attore sia respinta, ribadendo come le irregolarità nella selezione del contraente privato da parte del soggetto pubblico finanziato giustifichino la decadenza integrale del finanziamento.

La causa giunge in decisione sulle conclusioni precisate dalle parti all'udienza del 14 giugno 2023, previo decorso dei termini assegnati per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica. Si rileva l'inammissibilità della memoria di replica depositata dal Comune, non avendo le altre parti depositato la comparsa conclusionale e non essendovi quindi nulla a cui replicare.

*

2. Sulla riassunzione del processo amministrativo e sul potere della giurisdizione ordinaria a decidere della controversia.

Nel caso di specie il Comune e Asmel hanno ritenuto di riassumere il processo avanti il giudice indicato come dotato di giurisdizione prima ancora che passasse in giudicato la sentenza declinatoria, e dunque prima ancora che iniziasse a decorrere il termine trimestrale fissato dall'art. 59 l. 69/2009. In senso apparentemente opposto rispetto alla propria volontà di riassumere il processo avanti il giudice ordinario, il Comune ha peraltro impugnato avanti al Consiglio di Stato la sentenza del Tribunale amministrativo lombardo, contestando in tale sede la decisione in punto di giurisdizione. Nelle more del presente processo, il Consiglio di Stato ha rigettato l'impugnazione, con sentenza passata in giudicato, come concordemente affermato dalle parti all'udienza del 4 aprile 2023.

Nulla osta dunque a che si tratti questo processo quale effettiva riassunzione del processo amministrativo precedentemente in essere fra le medesime parti.

Quanto alla giurisdizione, va pienamente condivisa la pronuncia del TAR Lombardia: trattandosi di controversia relativa ad *irregolarità attuative* nella gestione del contributo, essa attiene al diritto soggettivo alla relativa erogazione e va decisa dal giudice ordinario (si veda, fra tutte, Cass. Sez. U, Ordinanza n. 16457 del 30/07/2020).

*

3. Sulla domanda del Comune di Pieve Emanuele.

Nel merito, la domanda del Comune di Pieve Emanuele è evidentemente fondata per le ragioni che seguono.

Come si evince dal provvedimento stesso di decadenza (doc. 2 Comune, fascicolo processo amministrativo), l'erogazione del contributo per cui è causa dipende dal Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020. Trattasi dunque di contributo regolato dal diritto dell'Unione europea, in relazione al quale lo Stato membro (e per esso, nel caso di specie, la Regione Lombardia) assume il ruolo di *autorità di gestione*.

La disciplina del Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 è dettata dal regolamento UE n. 1303/13, il quale, per quanto qui rileva, da un lato, definisce l'*irregolarità* come segue: «*qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE [fra cui rientra il Fondo europeo di sviluppo regionale, n.d.r.] che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'Unione mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'Unione*» (art. 2, n. 36).

Dall'altro lato, esso disciplina la corretta reazione dello Stato membro ove emerga una irregolarità: «*1. Spetta in primo luogo agli Stati membri fare accertamenti sulle irregolarità, effettuare le rettifiche finanziarie necessarie e procedere ai recuperi. Nel caso di un'irregolarità sistemica, lo Stato membro estende le proprie indagini a tutte le operazioni che potrebbero essere interessate.*

2. Gli Stati membri procedono alle rettifiche finanziarie necessarie in relazione alle irregolarità isolate o sistemiche individuate nell'ambito di operazioni o programmi operativi. Le rettifiche finanziarie consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico a un'operazione o programma operativo. Gli Stati membri tengono conto della natura e della gravità delle irregolarità e della perdita finanziaria che ne risulta per i fondi o per il FEAMP e apporta una rettifica proporzionale. L'autorità di gestione inserisce le rettifiche nei bilanci del periodo contabile nel quale è decisa la soppressione» (art. 143).

Ebbene, nel caso di specie è evidente che la clausola dell'accordo n. 8, la quale dispone la decadenza dal contributo per il caso di *irregolarità attuative* (doc. 12 Comune nel fascicolo del processo amministrativo), va interpretata -non nel senso che qualsiasi mera irregolarità, anche veniale o ininfluenza rispetto al raggiungimento dell'obiettivo della sovvenzione, conduca al totale ritiro del finanziamento, bensì- quale riferimento alla nozione di *irregolarità* così come definita dal diritto dell'Unione europea, titolare del Fondo erogante. E ciò proprio a tutela del raggiungimento degli obiettivi sottostanti l'istituzione e gestione del Fondo, che verrebbero frustrati ove bastassero il riscontro di errori formali o di difformità dal modello legale che non hanno impedito il raggiungimento dello scopo a fare venire meno l'esistenza stessa del diritto al contributo.

In questa ottica, ben si comprende la definizione rigorosa di *irregolarità* contenuto all'articolo 2 del regolamento 1303/2013, ove è richiesto che essa debba avere come conseguenza attuale o potenziale l'imputazione di spese indebite al bilancio dell'UE. Coerentemente, solo per tale grave evenienza l'art. 143, sopra citato, onera lo Stato membro di procedere alla soppressione totale o parziale del contributo pubblico, tenendo comunque conto di natura e gravità della irregolarità e della perdita finanziaria risultante.

La condotta della Regione Lombardia prescinde da tutto quanto sopra: nonostante l'opera pubblica

sia stata compiuta a regola d'arte, tempestivamente, e messa a disposizione della collettività con raggiungimento dell'obiettivo che indusse la Commissione europea ad approvare il progetto (decisione di esecuzione della Commissione del 12 febbraio 2015), a seguito della prima richiesta di erogazione di parte del contributo, già in precedenza accordato, la Regione individuò talune ritenute difformità dal modello legale nella condotta tenuta dal Comune in sede di selezione del contraente, a suo dire capaci di giustificare l'integrale decadenza.

In particolare, come visto, la Regione lamentò che il Comune (i) ricorse a una "centrale di committenza" priva dei requisiti (società consortile Asmel); (ii) mancò di ricorrere a procedura di evidenza pubblica per l'attività ausiliaria svolta dalla società consortile Asmel; (iii) violò il divieto di porre a carico dell'aggiudicatario Service S.n.c. di Scalvinoni Mauro e Mario il costo connesso alla gestione della piattaforma di Asmel Consortile, per circa € 2.000,00.

È pacifico in causa che, a parte i rilievi espressi a distanza di anni dalla Regione, nessuno mai si dolse di tali condotte: né l'aggiudicatario Service S.n.c. di Scalvinoni Mauro e Mario, che non iscrisse nessuna riserva alla contabilità e niente ebbe da ridire quanto agli oneri imposti a suo carico in sede di gara; né alcuno degli altri partecipanti alla gara, risultanti non aggiudicatari.

Anche ove fossero ritenute effettivamente sussistenti le tre violazioni denunciate dalla Regione, di esse non è nemmeno allegato, prima ancora che provato, che potessero in qualche modo pregiudicare l'efficace raggiungimento dell'obiettivo (invero raggiunto) o la regolare imputazione delle spese a bilancio dell'UE.

Di fatto, non vi è né allegazione né prova della lesione di alcun interesse patrimoniale dell'Unione europea.

In difetto di ciò, il provvedimento di decadenza non può che essere ritenuto contrario a diritto e dunque disapplicato.

Si prende atto del fatto che la Regione non ha ritenuto di formulare alcuna contestazione quanto alla computazione del contributo richiesto dal Comune in conformità rispetto ai criteri di computazione ed erogazione stabiliti.

Per l'effetto, il convenuto Regione Lombardia deve essere condannato a pagare a favore del convenuto Comune di Pieve Emanuele la somma di € 233.811,89, oltre interessi al saggio di cui all'art. 1284, IV comma, c.c. dalla domanda giudiziale (deposito del ricorso il 5 gennaio 2020) sino al pagamento. Trattandosi di obbligazione pecuniaria, debito c.d. di valuta, non è dovuta la richiesta rivalutazione monetaria.

Ritenuto in conclusione che

In accoglimento della domanda del convenuto Comune di Pieve Emanuele, e in disapplicazione del provvedimento della Regione Lombardia n. 13470/2020, il convenuto Regione Lombardia deve

essere condannato a pagare a suo favore la somma di € 233.811,89, oltre interessi al saggio di cui all'art. 1284, IV comma, c.c. da computarsi dal 5 gennaio 2020 sino al pagamento.

Le spese processuali dell'attore in riassunzione Asmel consortile -che ha pienamente aderito alla pretesa vittoriosa del Comune- e del convenuto Comune di Pieve Emanuele seguono la soccombenza del convenuto Regione Lombardia e sono liquidate come da dispositivo, sulla scorta dei D.M. 55/14, 37/18 e 147/22, tenuto conto del valore della controversia e dell'attività difensiva effettivamente compiuta.

Le spese liquidate in favore dell'attore in riassunzione vanno distratte ai sensi dell'art. 93 c.p.c. in capo al procuratore Avv. Mario Caliendo, dichiaratosi antistatario.

P.Q.M.

Il Tribunale di Milano, definitivamente pronunciando nella causa riassunta con comparsa notificata il 7 settembre 2021 da Asmel Consortile Soc. Cons. a r.l. e dal Comune di Pieve Emanuele con comparsa notificata il 5 ottobre 2021, nei confronti di Regione Lombardia, a seguito della sentenza declinatoria della giurisdizione del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia - Milano n. 1654 del 6 luglio 2021, previa riunione delle cause riassunte con provvedimento del 24 novembre 2022, nel contraddittorio delle parti, *contrariis reiectis*, così provvede:

- 1) **condanna** il convenuto in riassunzione Regione Lombardia a pagare a favore del convenuto in riassunzione Comune di Pieve Emanuele la somma di € 233.811,89, oltre interessi al saggio di cui all'art. 1284, IV comma, c.c. da computarsi dal 5 gennaio 2020 sino al pagamento;
- 2) **condanna** il convenuto in riassunzione Regione Lombardia alla rifusione delle spese di lite in favore del convenuto in riassunzione Comune di Pieve Emanuele, che si liquidano in € 786,00 per spese esenti ed € 7.080,00 per compensi professionali, oltre rimborso forfetario spese generali al 15%, oltre IVA se e in quanto dovuta e CPA come per legge;
- 3) **condanna** il convenuto in riassunzione Regione Lombardia alla rifusione delle spese di lite in favore dell'attore in riassunzione Asmel Consortile Soc. Cons. a r.l., con distrazione ai sensi dell'art. 93 c.p.c. in capo al procuratore Avv. Mario Caliendo, dichiaratosi antistatario, spese che si liquidano in € 4.117,00 per compensi professionali, oltre rimborso forfetario spese generali al 15%, oltre IVA se e in quanto dovuta e CPA come per legge.

Così deciso in Milano il 3 novembre 2023.

Il Giudice
(Giovanni Grassi)