

Publicato il 12/09/2017

N. 04310/2017REG.PROV.COLL.  
N. 02181/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2181 del 2013, proposto da:

Regione Molise, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*contro*

Biocom S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore Di Pardo, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, piazza del Popolo, n. 18;

*e con l'intervento di*

*ad adiuvandum:*

Codacons, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi, Gino Giuliano e

Giuseppe Ruta, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale Codacons in Roma, viale Giuseppe Mazzini, n. 73;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. Molise n. 00760/2012, resa tra le parti, concernente la revoca e la restituzione dei contributi erogati nell'ambito del programma pluriennale di interventi per la ripresa produttiva della Regione Molise;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Biocom S.r.l.;

Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* del Codacons;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2017 il Cons. Raffaele Prospero e uditi per le parti gli avvocati Salvatore Di Pardo e Giuseppe Ruta;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la determinazione del Direttore generale dell'Autorità di gestione del POR 2000/2006 n. 186 del 13 dicembre 2010 la Regione Molise disponeva la revoca totale delle agevolazioni - nell'ambito del programma pluriennale di interventi per la ripresa produttiva della Regione Molise, di cui all'ordinanza della PCM n.3268 del 2003 - concesse alla Bio.Com s.r.l. per la realizzazione di un impianto produttivo presso l'area industriale di Termoli, a causa della "mancata presentazione della richiesta di erogazione a saldo del contributo spettante ... entro i termini previsti dal bando".

2. Era avvenuto che, nonostante la richiesta di permesso di costruire, inoltrata al Comune di Termoli il 9 aprile 2009 e la nota di prot. n.6140-6238 del 25 agosto 2009, con la quale la Regione, su richiesta della ricorrente, aveva invitato il medesimo ente locale a concludere il procedimento con l'adozione di un provvedimento espresso, quest'ultimo aveva prima comunicato - l'11 settembre 2009 - il preavviso di rigetto e poi definitivamente negato il permesso di costruire.

3. La Bio.Com impugnava tale diniego dinanzi al T.A.R. del Molise che respingeva la domanda cautelare, accolta dal Consiglio di Stato con ordinanza n.1222 del 16 marzo 2010: a fronte poi della perdurante inerzia dell'ente locale, la ricorrente adiva nuovamente il Consiglio di Stato per l'esecuzione dell'ordinanza cautelare, ottenendola con ordinanza n.2440 del 8 giugno 2011, con la fissazione del termine del 30 luglio 2011 concesso all'amministrazione per adempiere.

Il 28 giugno 2011 il Comune di Termoli rilasciava il permesso di costruire in favore della ricorrente.

3. Nelle more, precisamente in data 13 giugno 2011, la Regione Molise comunicava la revoca la concessione delle agevolazioni pronunciata il precedente 13 dicembre, contestando il ritardo nella presentazione della richiesta di erogazione a saldo sulla base delle spese effettuate, richiesta che, a mente degli articoli 12 e 10 lett. b) del bando, avrebbe dovuto contenere anche la documentazione attestante la completa realizzazione dell'investimento.

Con ordinanza n.175 del 2011, il T.A.R. accoglieva l'istanza cautelare di sospensione della citata revoca.

4. Con la sentenza n. 760 del 18 dicembre 2012 il T.A.R. del Molise accoglieva in parte il ricorso, rilevando che il ritardo nel completare l'intervento oggetto di sovvenzione era dipeso da fatto proprio di terzi, così che non era possibile esprimere un giudizio di colpa della ricorrente, circostanza ignorata dall'amministrazione regionale.

A parere dei giudici di primo grado in definitiva era sufficiente osservare che, nel caso in esame, come pacificamente ammesso anche dalle difese dell'amministrazione regionale, l'inadempimento agli obblighi previsti dal bando, e quindi del rapporto di concessione, era imputabile esclusivamente al comportamento, tra l'altro anche ritenuto illegittimo di terzi, nella specie del Comune di Termoli; con la conseguenza che l'amministrazione regionale aveva illegittimamente, poiché in carenza del presupposto soggettivo della imputabilità dell'inadempimento, esercitato il potere sanzionatorio di revoca del finanziamento. Veniva respinta la domanda di risarcimento, proposta in modo generico e priva di allegazioni probatorie.

5. Con atto di appello notificato il 14 marzo 2013 la Regione Molise ha chiesto la riforma di tale sentenza, deducendo innanzitutto la violazione dell'art. 295 c.p.c., poiché la risoluzione della controversia dipendeva da quella instaurata tra la Bio.Com ed il Comune di Termoli, non ancora decisa e pregiudiziale al rispetto delle condizioni del finanziamento, aggiungendo poi che era mancata la produzione della documentazione finale di spesa che doveva essere prodotta entro due mesi dal termine fissato al 30 giugno 2010.

6. E' intervenuto in giudizio il Codacons, il quale ha sostenuto preliminarmente l'improcedibilità del ricorso di primo grado sotto il profilo della sopravvenuta carenza di interesse, in quanto l'appellata

si trovava in liquidazione volontaria e risultava aver dismesso dal 1 settembre 2011 tutti i beni acquistati con i finanziamenti concessi dalla Regione Molise, nonché il difetto di giurisdizione del giudice adito e la manifesta infondatezza della pretesa di Bio. Com, erroneamente accolta dai primi giudici.

7. Si è costituita in giudizio la Bio.Com in liquidazione, sostenendo l'infondatezza dell'appello, giacché in ogni caso il Comune di Termoli aveva comunque rilasciato definitivamente il permesso di costruire, e sottolineando l'inammissibilità per difetto di situazione legittimante dell'intervenuto Codacons.

8. All'udienza pubblica del 22 giugno 2017, dopo la rituale discussione, la causa è passata in decisione.

9. Occorre innanzitutto rilevare che, quantunque l'intervento in giudizio *ad adiuvandum* del Codacons, peraltro spiegato solo in questo grado di giudizio, possa considerarsi ammissibile, potendo trovare il relativo interesse (connesso, derivato, dipendente o almeno accessorio e riflesso a quello fatto valere dall'appellante principale) nelle stesse ampie finalità della predetta associazione (cfr. art. 2 dello Statuto in atti) (Cons. Stato, V, 28 settembre 2015, n. 4509; 31 marzo 2015, n. 1687 e 2 agosto 2011, n. 4557; VI, 18 febbraio 2015, n. 832; IV, 8 giugno 2010, n. 3589), l'interveniente *ad adiuvandum*, coerentemente con la peculiarità della sua posizione giuridica dipendente, accessoria e non autonoma rispetto a quella dell'appellante principale, non può fare altro che aderire alle censure da quello sviluppate, così che le eccezioni formulate nel caso in esame da Codacons, per la gran parte divergenti dai motivi di appello, non possono essere in alcun modo scrutinate.

Del resto la giurisprudenza ha più volte ribadito che diversamente opinando (e con articolare riferimento all'ipotesi di un intervento spiegato già nel corso del giudizio di primo grado) l'intervento in giudizio potrebbe costituire uno strumento per l'elusione del termine di decadenza, Cons. Stato, sez. III, 14 dicembre 2016, n. 5268; 26 ottobre 2016, n. 4487; sez. IV, 29 febbraio 2016, n. 853; 29 gennaio 2016, n. 351), così che l'interveniente non è legittimato a proporre appello in via principale e autonoma salvo che non abbia un proprio interesse connesso alla legittimazione all'intervento o alle spese giudiziali (Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2016, n. 724; VI, 6 agosto 2013, n. 4121; 12 luglio 2010, nr. 4495).

10. Passando all'esame del merito la Sezione è dell'avviso che l'appello della Regione Molise sia fondato alla stregua delle osservazioni che seguono.

10.1. In punto di fatto, come emerge anche dalla documentazione in atti (cfr. contratto di finanziamento) la Bio.Com. (beneficiaria) si era impegnata (art. 5, lett. b) "a realizzare, entro i termini stabiliti dal bando e ai decreti di cui al punto 4 della premessa e da ulteriori atti ad esso relativi o da esso richiamati, il complessivo programma degli investimenti sinteticamente descritto al punto 6 delle premesse e, comunque, non oltre il termine del 31/10/2008; ed a consegnare al Commissario Delegato ogni dichiarazione e documentazione indicata nell'art- 8 che segue, entro i termini stabiliti dall'art. 12 del bando".

L'art. 8 del contratto di finanziamento (Erogazione per stato di avanzamento/saldo del contributo in conto capitale) stabiliva che "Al fine di ottenere l'erogazione, la Beneficiaria, a pena di revoca del contributo, dovrà far pervenire al Commissario Delegato, mediante lettera raccomandata, con avviso di ricevimento (A.R.), entro i

termini stabiliti dall'art. 12 del bando e tenendo conto, per la durata massima, di quanto previsto dal precedente articolo 5, lett. b, la documentazione integrale prevista dall'art. 10 lett. b) del bando”.

E' da aggiungere che, giusta decreto del Presidente della Giunta Regionale Commissario Delegato n. 545 del 18 dicembre 2009, sono stati prorogati al 30/6/2010 i termini per l'ultimazione dei programmi di investimento previsti dai bandi relativi alle azione indicate nell'oggetto di quel decreto, tra cui rientrano anche quelle concernenti il caso in esame.

Inoltre l'impugnato provvedimento di revoca n. 186 del 13 dicembre 2010 è fondato sulla circostanza che per entrambi i contributi attribuiti alla odierna appellata era mancata la richiesta di erogazione a saldo dei contributi spettanti.

10.2. Ciò premesso deve essere sicuramente insussistente la dedotta violazione dell'art. 295 c.p.c., lamentata dall'appellante per la circostanza che il giudice di prime cure non avrebbe sospeso il processo nelle more della definizione del contenzioso tra l'odierna appellata ed il Comune di Termoli in ordine alla rilascio della concessione edilizia.

Anche a voler prescindere dalla considerazione che proprio ai sensi delle prescrizioni del bando e del contratto di finanziamento il possesso della concessione edilizia (entro 45 giorni dalla comunicazione dell'ammissione a finanziamento) era un obbligo a cui il beneficiario si era obbligato nei confronti dell'amministrazione regionale, pena la decadenza dal contributo stessa, così che sotto tale profilo l'amministrazione concedente è del tutto estranea ai rapporti tra il beneficiario e l'ente locale, non può sottacersi che la sospensione del processo ai sensi dell'art. 295 c.p.c. presuppone che

tra due cause, pendenti dinanzi allo stesso giudice o a due giudici diversi, esista un nesso di pregiudizialità in senso tecnico-giuridico e non già in senso meramente logico, atteso che la "ratio" dell'istituto è quella di evitare il rischio di un conflitto tra giudicati, circostanza quest'ultima che per la diversità di soggetti, *petitum* e *causa petendi* non poteva ragionevolmente realizzarsi nel caso di specie.

10.3. Nel merito invece la seconda parte del motivo di appello è fondato.

E' sufficiente al riguardo richiamare gli obblighi cui si era vincolata la beneficiaria, come accennato ai precedenti paragrafi 10.1, obblighi pacificamente violati sia quanto al mancato possesso della concessione edilizia, sia quanto alla mancata ultimazione dell'investimento, malgrado la proroga dei termini al 30 giugno 2010: si tratta di una circostanza, quest'ultima, che non solo non è contestata, né contestabile, per quanto nulla l'appellata ha dedotto in ordine alla eventuale richiesta (eccezionale) di un'ulteriore proroga ovvero della produzione della documentazione finale di spesa che doveva seguire, secondo il bando, entro due mesi dalla definizione degli investimenti.

Né può sostenersi, come dedotto suggestivamente dall'appellata, che la revoca dei contributi sia intervenuta senza consentirle la dovuta partecipazione procedimentale e sia conseguentemente per tale profilo illegittima: fermo restando che la revoca costituisce conseguenza di impegni convenzionalmente assunti, come rilevato in precedenza, è sufficiente rilevare il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui la norma in tema di partecipazione procedimentale deve essere interpretata in senso sostanziale e non meramente formale, così che il relativo vizio non sussiste se



l'interessato non fornisca prova che tale partecipazione avrebbe condotto ad una decisione amministrativa anche solo in parte diversa, prova che nel caso di specie non c'è stata.

11. In conclusione l'appello deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso proposto in primo grado.

La risalenza della controversia e la complessità della questione giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata respinge ricorso di primo grado.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Raffaele Prosperi**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Saltelli**

## IL SEGRETARIO