

Dott.ssa Canonaco, nel ringraziarLa per il Suo prezioso contributo alla terza Officina della Conciliazione del 2019, sul tema del contenzioso in materia di contributi pubblici, nazionali ed europei, Le chiedo, data la Sua esperienza come giudice della seconda Sezione del Tribunale Civile di Roma, quali sono le controversie con la P.A. sul tema, tra le più significative, e quali i presupposti per poter tentare una conciliazione, anche alla luce del “Decreto Genova” che ha citato nel corso del Suo intervento?

“Si tratta di cause numerose presso il Tribunale di Roma cui è attribuito, per ragioni di competenza territoriale, gran parte del contenzioso che coinvolge lo Stato e gli enti pubblici nelle materie devolute alla giurisdizione del giudice ordinario. Le controversie pendenti presso il Tribunale di Roma in materia di contributi pubblici attengono prevalentemente a fattispecie in cui il soggetto beneficiario è inadempiente agli obblighi assunti e ai quali è in concreto subordinato il provvedimento di concessione del contributo. Spesso si tratta di opposizioni proposte dal soggetto agevolato ad ingiunzioni di pagamento emesse ex RD. 639/1910 dalla p.a. per la ripetizione di contributi o di opposizioni ex art. 615 cpc a cartella esattoriale emessa a fronte del provvedimento di revoca. I casi sono i più variegati, in quanto gli obblighi assunti e ai quali è condizionato il contributo sono molteplici. Quanto più grave è l’obbligo violato (ad esempio per fatti inerenti l’impresa, come il fallimento, o nel caso in cui siano stati svolti rilievi a seguito di indagini della polizia giudiziaria o della Corte dei Conti), tanto è più difficile concretizzare una soluzione conciliativa. Si tratta di una materia tecnica dove i limiti alla conciliazione sono molto rigidi (è stato erogato denaro che, se non impiegato per finalità previste e programmate, deve essere restituito). Spesso, si tratta di controversie in cui poco può discutersi sull’*an debeatur* ed è tutto incentrato sul *quantum*. Faccio per esempio riferimento alle controversie relative a contributi europei erogati in attuazione della normativa comunitaria in materia di finanziamento della politica agricola comune (PAC). In queste controversie parte contrattuale è Agea, responsabile nei confronti dell’Unione europea degli

adempimenti connessi alla gestione degli aiuti derivanti dalla politica agricola comune. Si tratta di cause che, in maniera semplicistica, possiamo ricondurre a due gruppi: quello in cui è l'Agea che agisce per recuperare aiuti che, a fronte di accertate anomalie, risultano erogati in eccesso all'imprenditore agricolo e quello in cui la causa è attivata da quest'ultimo per ottenere aiuti non corrisposti. Le controversie sono variegate e disciplinate da articolati e complessi regolamenti comunitari che spesso richiedono l'ausilio di ctu di varia competenza (agronomi, veterinari ecc). In questi casi, penso che solo dopo l'istruttoria sia possibile in concreto tentare una conciliazione della controversia, magari anche attraverso lo strumento previsto dall'art. 185 bis cpc. In ogni caso, ho potuto constatare che difficilmente si tenta una conciliazione senza delle linee guida da parte del soggetto che eroga il contributo. Sono necessari dei paletti che solo la parte sostanziale, o il legislatore, può indicare. In alcuni casi il legislatore è intervenuto provocando una vera e propria eliminazione del contenzioso. Mi riferisco all' art. 13, comma 4-bis, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 con cui è stato introdotto uno strumento deflattivo del contenzioso in materia di contratti di vendita con patto di riservato dominio, riservando a ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) la facoltà di attestare innanzi al notaio l'inadempimento contrattuale degli assegnatari. L'atto unilaterale di attestazione è titolo per ottenere l'annotazione dell'intervenuta risoluzione nei pubblici registri, nonché titolo esecutivo per il rilascio coatto dei fondi. In questi casi è il legislatore che ha, in sostanza, per legge eliminato il contenzioso, perlomeno nell'ottica del giudizio ordinario di cognizione, essendo ovviamente necessario attivare il processo esecutivo in caso di mancata esecuzione spontanea per il rilascio dell'immobile. Il legislatore è anche intervenuto in quelle controversie, numericamente significative, dove i contributi sono rappresentati da mutui agevolati, legati ai vecchi incentivi per autoimprenditorialità (legge 44/1986) e l'autoimpiego (legge 608/1996) e incentivi per le nuove imprese con finanziamenti a tasso zero previsti dal dLvo 185/2000. In questi casi i benefici sono in genere rappresentati da un contratto di finanziamento

che prevede l'erogazione di somme di denaro a fondo perduto; erogazione di somme sotto forma di mutuo agevolato, da restituirsi in rate annuali posticipate al tasso agevolato. E' previsto in genere, per il primo anno, di attività un servizio di assistenza tecnica nella fase realizzativa degli investimenti e di avvio dell'attività. A fronte dei benefici ricevuti l'imprenditore deve avviare l'attività finanziata e svolgerla per un certo periodo di tempo, restituire il mutuo e documentare l'avvenuto acquisto pagamento dei beni finanziati. In queste controversie parte del giudizio è l'Invitalia ovvero l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (una Società per Azioni di cui azionista unico è il Ministero delle Finanze), mentre il Ministero dello Sviluppo Economico svolge funzioni di indirizzo e di controllo. Il legislatore è intervenuto in questa materia con l'art. 43 di n. 109/2018 (denominato decreto Genova) conv. in legge 16.11.2018 n. 130, mettendo a disposizione delle parti uno strumento utilissimo nell'ottica di una soluzione conciliativa delle controversie, sia nella fase pre-contenziosa che in quella contenziosa. L'art. 43 infatti prevede - al primo comma, per i beneficiari di finanziamenti e mutui agevolati che si trovano in uno stato di temporanea crisi - la possibilità di richiedere una sospensione di 12 mesi del pagamento delle rate fino al 2026, purché non siano ancora incardinati contenziosi e il credito non sia iscritto a ruolo. Al secondo comma, lo stesso articolo consente ad Invitalia di pervenire ad una transazione quando la controversia è già pendente, previo parere favorevole dell'Avvocatura dello Stato, per un importo non inferiore al 25% di quello originario".

Lei ha parlato anche di "Linee Guida ministeriali" in riferimento a casi di aziende in crisi che hanno usufruito di finanziamenti pubblici: in cosa consistono esattamente e che valore deflattivo hanno, a Suo avviso?

“Si tratta di linee guida interpretative dell'art. 43, secondo comma, del decreto Genova di cui ho parlato, approvate, a seguito del parere favorevole dell'Avvocatura

di Stato, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dal Ministero delle Politiche Sociali che consentiranno ad Invitalia di avviare la gestione delle richieste conciliative presentate dai soggetti agevolati. In particolare, esse si rivolgono, non solo ai beneficiari del finanziamento, ma anche ad un eventuale soggetto terzo interessato che garantisca la continuità aziendale che si trovi in una soluzione negoziale giudizialmente assistita della crisi d'impresa (per es. in concordato preventivo con continuità azienda, accordi di ristrutturazione, ecc.). Le linee guide precisano che si deve trattare di soggetti che siano già interessati, in sede contenziosa, da un'attività di recupero della morosità a seguito di risoluzione contrattuale o di provvedimento di revoca, evidenziando che possono essere oggetto di valutazione specifica anche i casi di revoca del beneficio per mancato rispetto del vincolo sull'attività oggetto di agevolazione. Le linee guida prevedono poi che l'importo oggetto di transazione debba essere corrisposto in una unica soluzione, se accordata nella misura minima del 25%, mentre potrà essere concessa una dilazione per importi superiori alla soglia minima del 25%. Le spese legali sostenute per il recupero del credito dovranno essere integralmente rimborsate in una unica soluzione. Devo dire che gli auspicati effetti deflattivi del decreto Genova ancora non sono evidenti sul contenzioso in atto, per vari motivi: è necessaria una domanda dell'interessato che spesso non è a conoscenza della possibilità che viene data dal decreto Genova; la soluzione conciliativa è percorribile solo per una determinata tipologia di controversie; non sempre l'intervenuta conciliazione provoca l'eliminazione immediata della causa. Infatti, la proposta transattiva, se accettata, previo parere dell'Avvocatura di Stato, determina una riduzione del debito e una rateizzazione e necessita del decorso di tempi tecnici per accertare che il soggetto proponente esegua i pagamenti. Quindi l'avvocatura spesso chiede rinvii molto lunghi per verificare il pagamento prima di abbandonare la causa”.

Come valuta, dal Suo punto di vista, l'applicabilità del 185 bis c.p.c., la conciliazione avanzata dal giudice, a questo genere di controversie?

“Questo strumento viene raramente applicato in questo tipo di controversie. Io personalmente ho tentato di darne applicazione nelle controversie in cui la questione è limitata al quantum, soprattutto all’esito dello svolgimento di attività istruttoria. Penso che la conciliazione in questo settore vada sicuramente incentivata, in quanto potrebbe contribuire in modo veramente efficace alla diffusione della cultura della gestione stragiudiziale dei conflitti. Basti pensare che si tratta spesso di controversie numerose e seriali (che coinvolgono una sola amministrazione, ma tante controparti private) e che la conciliazione di una causa provocherebbe a catena la conciliazione di molte altre. Si potrebbero ad esempio - come suggerito da alcune pubbliche amministrazioni con direttive interne nella trattazione dei procedimenti amministrativi - stabilire dei criteri per la pesatura delle cause che tengano conto di determinati fattori (per es. gravità dei motivi della revoca, entità del contributo, solvibilità della controparte) e dei costi/benefici nel caso di una mancata conciliazione”.