

N. 353/2012 Reg. Prov. Coll. N. 3047 Reg. Ric. ANNO 2007 REPUBBLICA ITALIANA IN
NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) ha pronunciato la
presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3047 del 2007, proposto da:

Società P. Srl, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa
dall'avv. Piero Nodaro, presso il quale è elettivamente domiciliata, in Roma, Via Crescenzo, n.
25;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12,
è per legge domiciliato;

nei confronti di

Banca, in persona del legale rappresentante pro-tempore, non costituito;

per l'annullamento

del decreto n. B2/RC/9/152084 del 17 gennaio 2006, con cui sono stati revocati i decreti di
concessione del contributo ex lege n. 488 del 1992, con erogazione della prima quota pari ad
euro 766.091,51;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1^a dicembre 2011 il cons. Rosa Perna e uditi per le
parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 19 marzo 2007 e depositato il successivo 11 aprile, la Società ricorrente
impugna il decreto ministeriale di cui in epigrafe, con cui vengono revocati i Decreti nn. 91840
del 9 aprile 2001 e 122874 del 9 giugno 2003 di concessione provvisoria del contributo ex lege

n. 488 del 1992, con erogazione di una prima quota pari ad euro 766.091,51.

Il predetto provvedimento è stato adottato ai sensi dell'art. 3, comma 9, della Circolare n. 900315 del 14 luglio 2000, in quanto dall'analisi della documentazione presentata in occasione della dimostrazione del secondo stato di avanzamento dei lavori è emerso che alcune fatture relative ai macchinari facenti parte del programma di spesa agevolato sono state emesse in data antecedente a quella di presentazione della domanda (23 ottobre 2000).

Con un unico ed articolato motivo, parte ricorrente deduce l'eccesso di potere per ingiustizia manifesta, abnormità e comportamento arbitrario, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, violazione di legge; conclude per l'accoglimento del ricorso, con ogni conseguenziale statuizione in ordine alle spese ed onorari di giudizio.

Né l'Amministrazione né la Banca si costituivano in giudizio.

Con ordinanza collegiale n. 2012/2007 del 3 maggio 2007 veniva respinta la domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

Con successiva ordinanza collegiale n. 1480/2009 del 15 ottobre 2009 la Sezione, ritenuta la propria giurisdizione sul caso in esame, ordinava incumbenti istruttori, cui l'Amministrazione intimata provvedeva con nota del 12 settembre 2009.

All'Udienza Pubblica del 1^a dicembre 2009 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Come la Sezione ha già evidenziato con ordinanza collegiale n. 1480/2009, nel caso in esame non si controverte della revoca, in senso proprio, di contributi concessi in via provvisoria, a seguito di inadempimento del beneficiario agli obblighi imposti dalla legge o dagli atti concessivi del contributo, con conseguente perdita del diritto soggettivo, già acquisito, alla concreta erogazione delle somme di denaro oggetto del finanziamento e alla conservazione degli importi a tale titolo già riscossi o da riscuotere, e conseguente giurisdizione del Giudice ordinario (Cass. Civ., SS.UU., 8 gennaio 2007 n. 117; 12 febbraio 1999 n. 57; 7 luglio 1988 n. 4480; 28 maggio 1986 n. 3600; Cons. Stato, VI Sez., 22 novembre 2004 n. 7659; IV Sez., 15 novembre 2004 n. 7384; 1 aprile 2004 n. 1822; VI Sez. 3 novembre 2003 n. 6826; 20 giugno 2003 n. 7659; 9 maggio 2002 n. 2539).

La fattispecie all'esame del Collegio concreta, piuttosto, un'ipotesi di autoannullamento della precedente delibera di concessione, cui l'Amministrazione ha fatto ricorso avendo riscontrato, seppure in sede di rendicontazione finale, un vizio di legittimità che inficiava
ab initio

il procedimento concessorio, vale a dire l'avvio dell'investimento agevolato, da parte della beneficiaria, in data antecedente alla presentazione del modulo di richiesta delle agevolazioni finanziarie. Nei confronti dell'Autorità concedente la beneficiaria vanta, pertanto, una posizione di interesse legittimo, per la cui tutela ha giurisdizione il Giudice Amministrativo (Tar Lazio, III ter, 18 maggio 2010, n. 11829; id., 4 maggio 2010, n. 9351).

Venendo al merito del gravame, l'odierna deducente assume che erroneamente l'Amministrazione avrebbe posto alla base del provvedimento impugnato le deduzioni della Banca concessionaria: quest'ultima, infatti, dapprima, in sede di approvazione della richiesta di agevolazione, ha accettato le fatture in questione, risalenti all'anno 2000, poi ha mutato opinione e chiesto la revoca delle agevolazioni per esistenza di "fatture precedenti alla data di presentazione del modulo della domanda".

Al contrario, nessuna di dette fatture riguarderebbe il piano di investimento approvato, poiché alcune si riferirebbero a materiale di consumo ed altre sarebbero relative ad impianti e macchinari oggetto di altro investimento agevolato, concesso nel 1999.

Il provvedimento impugnato sarebbe lesivo anche del principio di correttezza e buona fede, poiché l'Amministrazione ha lasciato trascorrere anni prima di dare la possibilità alla ricorrente di contraddire utilmente quanto addebitato e produrre idonea documentazione a supporto della propria correttezza.

Prima di passare allo scrutinio dei motivi di ricorso, appare utile il richiamo al contesto normativo di riferimento, nazionale ed europeo, nel quale la fattispecie va inquadrata.

Si osserva preliminarmente che l'intervento agevolativo in questione, erogabile ai sensi della legge n. 488/92 a sostegno dei programmi di investimenti produttivi realizzati dalle imprese nelle aree depresse del Paese, risultava disciplinato dal d.m. n. 527 del 20.10.1995 come modificato e integrato, da ultimo, dal d.m. n. 133 del 9.3.2000 e dalla circolare esplicativa n. 900315 del 14.7.2000.

Al 31 dicembre 1999 scadeva la validità del regime di aiuto ai sensi della legge 488/92 e pertanto veniva avviata una nuova procedura, ai sensi degli artt. 87 e segg. del Trattato, al fine di ottenerne la proroga per il periodo 2000-2006; in esito ad essa, il regime di aiuto 488/92 veniva autorizzato, per il detto periodo, con la decisione della Commissione europea del 12 luglio 2000, che per le domande presentate a partire dall'anno 2000 introduceva nuove misure massime agevolative e nuove regole ai fini dell'ammissibilità delle spese.

In particolare, come condizione ordinaria di ammissibilità delle nuove domande veniva previsto che "le domande di aiuto devono essere presentate prima dell'inizio della esecuzione dei progetti di investimento"; detta condizione, contenuta nella premessa della precitata Decisione della Commissione europea, era cogente e fungeva da presupposto rispetto alla procedura di aiuti alle imprese, condizionandola nel suo complesso e, proprio in ragione della sua collocazione, delimitando in limine l'ambito degli aiuti ammissibili a livello comunitario.

Tali disposizioni comunitarie, peraltro già in sé chiare, precise e non condizionate, e pertanto, come da consolidata giurisprudenza comunitaria, immediatamente applicabili dallo Stato membro, venivano prontamente recepite con il d.m. 14 luglio 2000, finalizzato ad un pronto adeguamento alla norma comunitaria, in conformità dell'art. 2, comma 9, del citato d.m. n. 527/1995 (come modificato dal d.m. n. 133/2000), secondo il quale "Le misure agevolative massime consentite, determinate sulla base delle spese ammissibili di cui all'articolo 4, sono

quelle individuate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro i limiti massimi decisi dalla Commissione europea ".

Con il d.m. 14 luglio 2000, invero, per le nuove domande di agevolazioni veniva stabilita "l'applicabilità delle misure di agevolazione esclusivamente sulla base delle spese inserite in programmi di investimento avviati a partire dal giorno successivo a quello di presentazione delle domande".

A proposito della nuova previsione normativa, il Collegio osserva incidentalmente che la giurisprudenza del Consiglio di Stato si pronunciava nel senso che l'ammissione al finanziamento di interventi già avviati, in fatto, prima della presentazione della domanda di aiuto, avrebbe violato i principi comunitari di addizionalità e necessità in tema di aiuti di Stato, vale a dire i principi secondo cui l'incentivo economico di fonte pubblica deve essere volto a favorire un investimento che l'operatore non avrebbe realizzato in assenza dell'aiuto e non già a compensare

ex post

scelte di investimento che l'imprenditore avrebbe comunque realizzato anche in assenza dell'incentivo (Cons. Stato, parere n. 1960/2006 del 16.5.2006).

Il quadro normativo interno veniva quindi completato con le modalità operative definite dalla circolare 14 luglio 2000, n. 9003125, recante, sul piano ordinario, la pedissequa previsione di cui al punto 3.9 della circolare ("Con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 14.7.2000, assunto in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 2, comma 9 e dall'art. 4, comma 2 del regolamento, sono state recepite le indicazioni formulate dalla Commissione europea in sede di autorizzazione del regime d'aiuto della legge n. 488/92 per il periodo 2000-2006, prevedendo, tra l'altro, l'ammissibilità alle agevolazioni delle suddette spese solo ed esclusivamente qualora inserite in programmi di investimento avviati a partire dal giorno successivo a quello di presentazione del Modulo della domanda di cui ai successivi punti 5.3 e 5.4").

Alla luce della ricostruzione normativa sin qui svolta e valutate le risultanze istruttorie, prive di fondamento debbono ritenersi le questioni agitate con il ricorso in epigrafe.

In via generale, nella materia delle agevolazioni pubbliche il provvedimento definitivo sulla domanda di agevolazioni consegue al complesso di accertamenti volti a verificare la sussistenza del diritto al pieno godimento dei contributi da parte del richiedente, una volta adempiuti gli obblighi posti in capo allo stesso, ovvero la decadenza dai contributi stessi, con conseguente revoca, totale o parziale, quando addirittura la domanda non venga dichiarata inammissibile o estromessa, per mancanza in radice dei presupposti di ammissibilità.

E invero, come ritenuto dalla giurisprudenza comunitaria, in materia di aiuti di Stato in situazioni in cui difettino i richiesti presupposti di legge, l'autotutela della p.a. è indefettibile e pertanto l'affidamento del privato diviene recessivo, affermandosi che il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale nei limiti in cui tale applicazione impedisca il recupero di un aiuto di Stato erogato in contrasto con il diritto comunitario e la relativa incompatibilità con il mercato comune sia stata dichiarata con decisione definitiva della

Commissione delle Comunità europee (Corte di Giustizia, sent. 18 luglio, 2007 C-119/05).

Anzi, nel caso di erogazione di aiuti di Stato in verificato contrasto con la normativa comunitaria, il provvedimento attributivo del vantaggio concreta la lesione della parità concorrenziale tra le ditte richiedenti, che rappresenta uno dei valori fondamentali del diritto comunitario, e pertanto, a rigore, neanche può ipotizzarsi un legittimo affidamento.

Nel caso di specie, la revoca delle agevolazioni veniva disposta in quanto la relativa domanda era risultata priva della predetta condizione di ammissibilità, stante che la banca concessionaria riscontrava che il programma agevolato non era stato avviato in data successiva a quella in cui era stata presentata la domanda di ammissione ai benefici, cioè il 23.12.2000.

Va peraltro sottolineato che la banca concessionaria viene autonomamente prescelta dalla singola impresa tra quelle convenzionate con l'Amministrazione per l'espletamento del servizio in questione ed è l'unico soggetto legittimato ad effettuare l'istruttoria delle pratiche di finanziamento.

Come documentato dall'Amministrazione intimata con l'incombente istruttorio anzidetto, il tecnico incaricato della banca, nel corso del sopralluogo effettuato presso lo stabilimento della ditta ricorrente, appurava che alcune fatture erano state emesse in data antecedente quella di presentazione della domanda.

Malgrado la ricorrente avesse dichiarato che tali fatture erano inerenti a materiale di consumo e ricambi, il tecnico accertava invece che le stesse erano relative a macchinari facenti parte del programma di spesa agevolato e direttamente rintracciabili nell'allegato tecnico fornito all'epoca dell'istruttoria.

Ed essendo stato rilevato che la ditta, tra le spese rendicontate, ne aveva incluse alcune effettuate in data antecedente quella di presentazione della domanda, l'Amministrazione non poteva trascurare le risultanze di tale verifica.

D'altra parte, non può tralasciarsi di considerare che, ai sensi dell'art. 2.1 della ripetuta circolare n. 900315/2000, il primo titolo di spesa (fattura) costituisce "avvio" del programma di investimenti.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto da parte ricorrente,, anche gli acconti per l'acquisto di macchinari costituiscono "avvio" del programma, allorquando per il pagamento degli stessi sul prezzo finale venga rilasciata apposita fattura in quanto come data di effettuazione della spesa dovrà considerarsi quella del titolo stesso.

E infatti, come la Sezione ha avuto modo di affermare, se il versamento di acconti o caparre prima della data di presentazione della domanda di ammissione ai benefici non rende di per sé inammissibile il contributo concesso, non essendo questa una circostanza in sé rilevante, tale versamento diventa di contro rilevante allorquando, a fronte del pagamento degli stessi a valere sul prezzo finale, venga rilasciata apposita fattura il cui importo venga poi scomputato da quello della fattura rilasciata all'atto della cessione bene, come avveniva nel caso di specie; pertanto,

in relazione agli acconti in parola quale data di effettuazione della spesa doveva considerarsi quella di emissione delle relative fatture, antecedente alla data di presentazione del modulo di domanda per agevolazioni (cfr. in termini, Tar Lazio, III

ter

, 11 ottobre 2010, n. 32742; id., 18 maggio 2010, n. 11829; id., 4 maggio 2010, n. 9351).

Nel caso specifico, dunque, la ditta incorreva in una violazione della normativa che comportava la revoca dei contributi già concessi, tenuto conto che, anche se non enunciato nelle ipotesi previste dall'art. 8 del regolamento (d.m. n. 527/95), l'avvio anticipato degli investimenti comporta la revoca delle agevolazioni e trova la sua ratio nell'inammissibilità del finanziamento, inammissibilità rilevata nel corso dell'attività di verifica della banca.

Non può trovare accoglimento, quindi, l'argomentazione della odierna deducente, secondo la quale il provvedimento di revoca sarebbe illegittimo perché adottato al di fuori delle ipotesi di revoca delle agevolazioni previste dall'art. 8 del regolamento.

E infatti, non può farsi a meno di rilevare che la "revoca" del finanziamento è conseguenza diretta ed immediata della accertata inammissibilità "

ab origine

" della domanda, di tal che ad una richiesta inammissibile non può che corrispondere la decadenza dai benefici economici provvisoriamente conseguiti, senza che sia necessaria una esplicita previsione normativa in proposito (Tar Lazio, III

ter

, 2 marzo 2010, n. 3229).

Né infine rileva la circostanza, richiamata dall'interessata, secondo cui alcune delle fatture contestate avrebbero riguardato spese totalmente estranee al progetto agevolato. E invero, come sostenuto dalla difesa erariale, è onere della ditta beneficiaria accertare la pertinenza delle spese presentate rispetto al programma agevolato, non potendo imputarsi all'Amministrazione errori materiali commessi dalla beneficiaria (Tar Lazio, III

ter

, 18 maggio 2010, n. 11829).

Tanto considerato, la banca concessionaria, esaminate attentamente le controdeduzioni formulate dalla ditta, riteneva comunque di mantenere ferma la proposta di revoca del contributo, considerandola pienamente legittima e il Ministero emanava l'impugnato decreto di revoca.

Osserva in proposito il Collegio che l'emissione del provvedimento revocatorio era un atto dovuto, e che pertanto legittimamente l'intimato Ministero revocava il precedente decreto di ammissione della società alle agevolazioni in questione, avendone rilevato, sia pure

ex post

, la non ammissibilità in radice.

A tal proposito, osserva il Collegio che proprio alla banca concessionaria, in virtù del rapporto di concessione con la p.a., è demandato il compito di assistere la stessa Amministrazione nello

svolgimento dell'attività amministrativa nella materia dei finanziamenti agevolati e che, come affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. VI, 3.4.2001, n. 5918), le valutazioni dell'istituto di credito concessionario sono espresse nell'esercizio di discrezionalità tecnica, non sindacabile nella sede di legittimità se non per vizi di macroscopica illogicità, nella specie non ravvisabili né, peraltro, censurati.

Di conseguenza, l'atto impugnato veniva motivato
per relationem

con riferimento agli accertamenti istruttori espressamente richiamati dal provvedimento di revoca, come era ben possibile, atteso che la partecipazione al procedimento amministrativo attraverso la predisposizione di memorie a propria difesa, come questa Sezione ha già avuto modo di affermare, non implica che le tesi difensive debbano necessariamente essere accolte né che l'Amministrazione debba compiutamente controdedurre in merito a tutte le questioni introdotte (Tar Lazio, sez. III-
ter
, 4 maggio 2010, n. 9351; id., 7 ottobre 2004, n. 13655).

In ogni caso, non si può fare a meno di rilevare che le circostanze rappresentate dall'interessata nelle proprie controdeduzioni al Ministero intimato, relative alla non riferibilità di talune fatture contestate al programma agevolato, erano prive di fondamento e pertanto correttamente il citato Dicastero non ne teneva conto.

Del pari da disattendere, infine, la doglianza di cui all'ultimo mezzo, secondo la quale nel caso in esame, pur a voler disconoscere l'importo delle fatture contestate, il principio di proporzionalità osterebbe alla revoca totale delle agevolazioni, potendo l'Amministrazione intimata, a tutto concedere, procedere alla mera riduzione dell'importo concesso in via provvisoria alla società ricorrente.

A tal riguardo, è sufficiente osservare che l'emissione del provvedimento revocatorio era un atto dovuto, per il citato Ministero, e pertanto, alla luce della disposizioni richiamate che prevedevano la revoca in questione, una volta verificata l'iammissibilità in radice della domanda, l'Amministrazione non poteva che procedere alla rimozione totale dell'agevolazione, senza discrezionalità né su l'

an

né sul

quantum

, non essendo comunque prevista alcuna ipotesi di revoca parziale o di riduzione dell'ammontare provvisoriamente riconosciuto (Tar Lazio, sez. III-

ter

, 4 maggio 2010, n. 9351).

Per le considerazioni sopra svolte, le censure dedotte sono nel loro complesso infondate e pertanto il ricorso deve essere respinto.

Sussistono peraltro giusti motivi per disporre la integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giuseppe Daniele

L'ESTENSORE

Rosa Perna

IL CONSIGLIERE

Giampiero Lo Presti

Depositata in Segreteria il 14 gennaio 2012

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)