

N. 05150/2013REG.PROV.COLL.
N. 09770/2011 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 Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9770 del 2011, proposto da:

Latartara Michele & C. dei F.lli Latartara Vito e Nicola s.n.c., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Ciro Piacquaddio e Vincenzo Antonucci, con domicilio eletto presso l'avvocato Gigliola Mazza Ricci in Roma, via di Pietralata, 320;

contro

Ministero dello sviluppo economico, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

Centrobanca Banca di credito finanziario e mobiliare s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Ludovico Motti Barsini e Anna Baldini, con domicilio eletto presso l'avvocato Giuseppe Ludovico Motti Barsini in Roma, viale Gorizia, 22;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE II n. 1407/2011, resa tra le parti, concernente revoca di una concessione di agevolazione finanziaria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico e di Centrobanca spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2013 il Cons. Silvia La Guardia e uditi per le parti gli avvocati Antonucci, dello Stato D'Ascia, e Motti Barsini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con la sentenza n. 1407 del 2011, oggetto del presente appello, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia ha respinto il ricorso proposto dalla ditta Latartara Michele & C. dei F.lli Latartara Vito e Nicola s.n.c. avverso il decreto del Ministero dello sviluppo economico di data 31 gennaio 2011 con il quale sono stati disposti la revoca e, quanto alla prima quota già erogata, il recupero delle agevolazioni finanziarie ai sensi della legge 19 dicembre 1992, n. 488, in precedenza provvisoriamente concesse, con decreto n. 126801 del 23 giugno 2003, alla ditta stessa, in relazione a sua domanda del 21 novembre 2002, per la realizzazione di un programma di ampliamento con trasferimento dell'attività di produzione di panetteria e pasticceria secca.

Il provvedimento di revoca è motivato, in riferimento all'ipotesi contemplata dall'art. 4, comma 3, del d.m. 20 ottobre 1995, n. 527 (*“Regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle zone depresse del Paese”*) e dal punto 3.9 della circolare ministeriale esplicativa n. 900315 del 14 luglio 2000, con il rilievo che *“il capannone facente parte del programma agevolato è stato edificato con C.E. n. 138 del 23.12.1998 per la realizzazione dei volumi ed oggetto di successiva DLA prot. n. 1537 del 27.01.2004 per i lavori di completamento e, quindi, il programma di investimenti è risultato essere avviato in data antecedente la presentazione della domanda di agevolazioni (22.11.2002), pertanto si ravvisano gli estremi di inammissibilità del progetto di investimento all'origine”*; il provvedimento richiama le controdeduzioni della ditta interessata ed i rilievi al riguardo espressi dalla banca concessionaria, la quale, in particolare, argomenta sulla base dei propri accertamenti, dell'attestazione del Comune di Torregrossa che i lavori edili erano stati realizzati in conformità ai titoli sopraindicati, della perizia giurata del 12 maggio 2006 del tecnico incaricato della ditta.

Il giudice di primo grado ha respinto tutti i motivi di ricorso sulla base di considerazioni che possono sintetizzarsi come segue: a) nella lista dei costi da finanziare la richiedente aveva chiaramente indicato anche quelli afferenti alla costruzione del nuovo capannone, realizzato sulla base della concessione n. 138 del 1998, rilasciata quattro anni prima della presentazione della domanda di contributo, mentre la successiva D.I.A. del 27 gennaio 2004 contemplava solo alcune opere di completamento; b) il progetto nel suo complesso non poteva, quindi, essere ammesso a finanziamento, poichè il regime di aiuti di cui alla l. n. 488 del 1992 non è finalizzato a compensare *ex post* scelte di investimento che l'imprenditore

avrebbe comunque effettuato con mezzi propri ma a sollecitare nuovi investimenti; c) la revoca del finanziamento costituiva atto dovuto; d) il provvedimento di ammissione a finanziamento era stato adottato, in sostanza, sulla base di una capziosa esposizione dei fatti e nessun affidamento legittimo poteva configurarsi.

2.- La ditta Latartara ha proposto ricorso in appello, affidato ai motivi che possono sintetizzarsi come segue;

I) *“Violazione e falsa applicazione di legge in particolare del Decreto Ministeriale n. 20 ottobre 1995 n. 527; del Decreto del Ministro dell’Industria del Commercio e dell’Artigianato del 3 luglio 2000. Motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria”*, riproponendo la tesi dell’irrelevanza del rilievo del Ministero secondo cui il programma era inammissibile in ragione del verificato avvio a realizzazione del capannone, sede del programma agevolato, in data anteriore alla presentazione della domanda di finanziamento, in quanto la circostanza era connaturata alla natura stessa dell’investimento, che non era volto alla realizzazione di nuova unità produttiva ma apparteneva alla tipologia di “ampliamento con trasferimento”; il Tar avrebbe omesso di pronunciare, o comunque avrebbe esposto una motivazione insufficiente, laddove assume la inammissibilità *ab origine* della richiesta di finanziamento senza considerare che la normativa espressamente ammette che il finanziamento possa essere concesso anche per ampliamento di precedente attività produttiva; il primo giudice, inoltre, non avrebbe adeguatamente considerato che era stato concesso un *“contributo in conto impianti”* di € 343.071 euro e, dunque, il contributo riguardava opere successive alla domanda di partecipazione al bando;

II) *“Motivazione erronea ed insufficiente. Omessa pronuncia.”*, sostenendo che il

progetto presentato dalla ditta non poteva essere considerato come la continuazione di un programma già avviato prima della domanda di concessione del 21 novembre 2002, considerato che il capannone era divenuto agibile in data 20 marzo 2009 e lamentando che il Tar non si era espresso su tale punto decisivo;

III) *“Violazione e falsa applicazione di legge ed in particolare degli artt. 1-3 e 21 nonies della L. n. 241 del 1990. Violazione del principio dell'affidamento di cui all'art. 1 della L. n. 241 del 1990. Motivazione erronea e insufficiente.”*, riproponendo la contestazione secondo cui la revoca del contributo configurava un atto di secondo grado e necessitava, conseguentemente, di una adeguata motivazione, in concreto mancante, circa l'interesse pubblico sotteso all'annullamento in autotutela e di una approfondita valutazione comparata degli interessi in gioco, tenuto conto del lasso di tempo trascorso e dell'affidamento ingenerato nel privato.

Resistono il Ministero intimato e la società Centrobanca.

Con ordinanza 18 gennaio 2012, n. 175 è stata respinta l'istanza cautelare.

Con successiva ordinanza 12 dicembre 2012, n. 4855, l'istanza cautelare è stata riesaminata, sul presupposto dell'emissione di cartella esattoriale contenente ingiunzione di pagamento, ed accolta.

La causa è stata posta in decisione all'udienza del 23 aprile 2013.

3.- La Sezione ritiene che l'appello è infondato e che la sentenza di primo grado merita perciò conferma.

Le agevolazioni di cui si discute sono finalizzate ad attrarre investimenti, non a compensare a posteriori scelte di investimento autonome e indipendenti rispetto all'ipotesi dell'incentivazione pubblica, ossia investimenti già avviati. In base all'art. 4, comma 3, d. m. 20 ottobre 1995,

n. 527, sono ammissibili solo le spese per investimenti effettuati a partire dal giorno successivo alla data di chiusura del bando. L'intero investimento prospettato nella domanda di contributo, per tutte le spese ad esso pertinenti e funzionali, deve, quindi, risultare avviato in data posteriore.

Dalla documentazione dimessa in primo grado (v., in particolare, produzione di Centrobanca s.p.a. depositata il 16 maggio 2011) si rileva quanto segue.

La domanda del 21 novembre 2002 presentata dalla ditta Latartara specifica quale tipologia di programma l'“*ampliamento con trasferimento*” della produzione e indica come spesa complessiva l'importo di K€U 946; al punto B 10 (spese del programma a fronte del quale si chiedono le agevolazioni) tali spese vengono dettagliate, coi relativi importi, indicando tra l'altro, al punto c) “*opere murarie e assimilabili*” per un importo di 260. Il business plan, nella scheda introduttiva, indica quale “*Intervento: 1.Costruzione di capannone industriale 2: Acquisto di macchinari e attrezzature*”; al paragrafo B. “*Sintesi del programma proposto*”, punto 1. “*Caratteristiche salienti del programma*” si puntualizza che “*A tal fine la società ha elaborato un progetto che prevede oltre all'acquisto di macchinari idonei al nuovo tipo di produzione, anche la costruzione di un capannone in Torremaggiore, di mq. 500*” (pag. 7); a pag. 35, punto 3. “*Gli investimenti previsti*”, alla voce “*Descrizione delle opere murarie*” si specifica che “*Il progetto consiste essenzialmente nella realizzazione di un complesso produttivo, costituito da un capannone prefabbricato per l'attività produttiva, di dimensioni lorde pari a mt. 20 di larghezza ... e mt 25 di lunghezza Al capannone è annessa una palazzina , costituita da due livelli ...*”; nella descrizione delle spese del programma vengono indicati KEU 221 per “*opere murarie per la realizzazione del capannone industriale, palazzina uffici e alloggio custode*” e KEU 39 per

impianti generali e relativi allacciamenti, per un totale di opere murarie e assimilabili di KEU 260 (che, unitamente alle voci progettazioni, studi e assimilati , 45, e macchinari impianti e attrezzature, 641, contribuiscono al totale di progetto di KEU 946).

La costruzione del nuovo capannone (nel quale trasferire l'attività produttiva in precedenza svolta in altra sede di dimensioni minori) è stata, dunque, presentata come parte integrante del programma da agevolare e gli importi relativi indicati nella domanda contribuiscono alla definizione delle spese ammissibili e del contributo in relazione ad esse erogabile.

Dopo la concessione in via provvisoria del contributo, in sede di verifica, è stata acquisita la concessione edilizia per la realizzazione del capannone ed è stato riscontrato che essa era stata rilasciata nel 1998, mentre la DIA del 2004 riguardava solo opere di completamento, ed è quindi stato contestato che, per la parte relativa all'immobile, il programma era stato in realtà già avviato anteriormente alla presentazione della domanda di contributo. La circostanza viene nella sostanza ammessa dalla ditta nelle controdeduzioni esposte nella nota del 25 giugno 2009, dove la società osserva che la situazione del capannone era o avrebbe dovuto essere ben nota agli organi della banca concessionaria per esser stato presentato il titolo di proprietà, nella specie costituito dal contratto di convenzione per la cessione di aree destinate a insediamenti produttivi stipulato con il Comune di Torremaggiore in data 20 novembre 1997, il quale, all'art. 7, prevedeva che la costruzione di edifici sulle aree cedute in proprietà dovesse avere inizio entro 12 mesi dalla firma della convenzione ed essere ultimata entro tre anni, salvo proroghe per comprovate cause di forza maggiore, pena la risoluzione dell'atto di cessione, con la conseguenza che la banca

concessionaria *“avrebbe dovuto trarre la sin troppo evidente conclusione che la costruzione del capannone (inteso come rustico) era stata ormai completata (essendo ormai decorsi cinque anni dalla stipula della richiamata convenzione) in quanto, in caso contrario la cessione – a termini di contratto – sarebbe stata da considerare risolta e pertanto la Soc. Latartara si sarebbe trovata addirittura senza la disponibilità del terreno su cui realizzare l’investimento produttivo”*.

Ulteriori difese, a fronte della comunicazione di avvio del procedimento di revoca dell’agevolazione, inviata dal Ministero a seguito di proposta di revoca ai sensi dell’art. 8 del regolamento 20 ottobre 1995, n. 527 formulata da Centrobanca il 19 marzo 2007, la società odierna appellante ha esposto, con la precedente nota di data 17 marzo 2009, obiettando che il presupposto della proposta revoca è del tutto errato *“in quanto non corrisponde in alcun modo al vero il fatto che la costruzione del capannone faccia parte del programma agevolato”*, considerata, per un verso la specifica tipologia di programma evidenziata, ossia di *“ampliamento con trasferimento”*, riferimento che presupporrebbe *“un programma già parzialmente avviato (se per tale deve intendersi un capannone iniziato) del quale era richiesto un ampliamento”* e, per altro verso, che l’importo delle agevolazioni concesse era stato riconosciuto a titolo di *“contributo in conto impianti”*, con ciò implicitamente riconoscendo la legittimità di quanto in precedenza posto in essere dall’impresa.

Questi due argomenti (a: la domanda di finanziamento non riguardava la costruzione del capannone ed era implicita nella definizione dell’intervento programmato come *“ampliamento con trasferimento”* la circostanza che la realizzazione del capannone in cui trasferire l’attività produttiva preesistente fosse già stata avviata prima della presentazione della domanda di contributo; b: il contributo era stato erogato *“in conto impianti”* e pertanto

riguardava investimenti successivi alla data di presentazione della domanda) costituiscono il fulcro della censura riproposta con il primo motivo di appello.

Dette argomentazioni non sono persuasive; la prima è smentita dalle indicazioni, sopra riportate, della domanda e dell'accluso business plan, da cui risulta che il progetto di investimento comprendeva anche la realizzazione del nuovo e più ampio capannone nel quale trasferire l'attività; in altre parole la società aveva rappresentato la volontà di realizzare grazie all'incentivo un nuovo stabilimento all'interno del quale trasferire l'attività di impresa e collocare i nuovi macchinari, così determinando l'accrescimento della capacità produttiva.

La seconda si incentra su un aspetto nominalistico, peraltro relativo ad un'espressione piuttosto generica - l'indicazione dell'erogazione del contributo in conto "impianti" -, trascurando del tutto la circostanza decisiva che lo stabilimento costituiva parte integrante dell'investimento utile a raggiungere l'incremento dell'attività produttiva e le spese per "*opere murarie per la realizzazione del capannone industriale, palazzina uffici e alloggio del custode*", così come quelle per la relativa dotazione impiantistica e allacciamenti e per progettazione rientravano tra le spese pertinenti il programma ed ammesse all'agevolazione, ossia determinanti per il computo del contributo erogabile.

Il primo motivo di appello deve, pertanto, essere respinto.

Infondato è anche il secondo, teso a dare rilievo alla circostanza che il capannone aveva ottenuto l'agibilità nel marzo 2009, e quindi in data ben successiva alla presentazione della domanda di finanziamento, poiché tale elemento può assumere rilevanza in ordine al momento di avvio

dell'operatività produttiva dello stabilimento realizzato ma non vale certamente ad escludere l'avvio dell'investimento per realizzare la struttura edilizia in data antecedente alla domanda di contributo.

Anche il terzo motivo di appello, col quale è riproposta la tesi che l'atto gravato costituisca un atto di annullamento officioso emesso in violazione del disposto dell'art. 21 *nonies* l. n. 241 del 1990, è privo di fondamento. Si era, nella specie, in presenza di un atto di concessione di contributo in via provvisoria e sono condivisibili i rilievi del giudice di primo grado secondo cui, da un lato, la revoca del finanziamento costituiva un atto dovuto, che ove non adottato avrebbe esposto la Repubblica Italiana ad un procedimento di infrazione per erogazione di aiuti di Stato non ammissibili, con la conseguenza che l'interesse pubblico attuale era del tutto evidente e, per altro verso, che la società non poteva vantare un affidamento assistito da buona fede, in quanto il provvedimento di ammissione al finanziamento era stato adottato sulla base di una capziosa esposizione dei fatti da parte della richiedente, atta ad indurre a credere che la realizzazione del nuovo capannone sarebbe stata successiva alla presentazione della domanda.

L'appello deve, quindi, essere respinto.

Le spese del grado seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9770 del 2011, lo respinge.

Condanna la società appellante a rifondere alle controparti le spese del presente grado di giudizio che liquida in complessivi € 3.000,00 (tremila), di cui € 1.500,00 (millecinquecento) per ciascuna parte costituita, oltre

accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2013,
con l'intervento dei magistrati:

Maurizio Meschino, Presidente FF

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

Silvia La Guardia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/10/2013

IL SEGRETARIO

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