

Pubblicato il 18/06/2018

N. 00362/2018REG.PROV.COLL.

N. 00946/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

in sede giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 946 del 2017, proposto da:

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello, 40;

contro

C.R.I.A.S. - Cassa Regionale per il Credito alle Imprese Artigiane, non costituita in giudizio; Regione Siciliana - Assessorato Regionale alle Attività Produttive, in persona dell'Assessore p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Palermo, via Alcide De Gasperi, 81;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. SICILIA - sez. staccata di CATANIA: sezione IV n. 2350/2017, resa tra le parti, concernente il D.D.G. n. 1125 del 22.05.2017 dell'Assessorato Regionale delle Attività Produttive - Dipartimento delle Attività Produttive con il quale è stata disposta la revoca delle agevolazioni concesse, in via provvisoria, con il D.D.G. n. 2093 del 10.10.2013 e si è autorizzata la CRIAS a procedere al recupero della somma di euro 732.244,00 pari alle somme già erogate alla ricorrente e al recupero dei relativi interessi, trasmesso con nota prot. n. 0034786 del 28.06.2017 alla impresa ricorrente, Omissis s.r.l.;

la nota prot. n. 15773 del 21.07.2017 di CRIAS con cui si invita la società OMISSIS s.r.l. ricorrente a restituire il contributo percepito in quota parte di euro 738.689,75 oltre interessi di euro 6.445,75

entro e non oltre il termine di 15 giorni;

ove occorra, l'art. 10, comma 4 e 5, art. 13, comma 2 e art. 18, comma 4 del bando approvato con Decreto del 20.01.2011 dall'Assessorato delle Attività Produttive;

nonché per la condanna dell'Autorità regionale al risarcimento dei danni subiti nella forma specifica della reintegra del diritto alla corresponsione delle agevolazioni nella misura già attribuita per euro 1.098.366,00 e, quindi, della quota di contributo non ancora corrisposta, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale alle Attività Produttive;

Vista l'ordinanza n. 3/2018 con cui è stata accolta la domanda cautelare di sospensione della sentenza di primo grado;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2018 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti l'Avvocato Mangano e l'Avvocato dello Stato La Spina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società odierna ricorrente presentò il 6.6.2011 domanda di accesso alle agevolazioni finanziarie di cui al PO FESR 2007/2014 per un programma di investimenti volto all'attivazione di un'attività ricettiva turistico-alberghiera, ai sensi del bando dell'Assessorato regionale delle attività produttive del 20.1.2011.

Comunicatole dalla Crias, Cassa regionale per il credito alle imprese ed ente deputato alla gestione del procedimento, in data 23.8.2011 la conformità in linea di massima del progetto presentato, presentò il 30.9.2011 comunicazione di inizio lavori, indicando la data del 3.10.2011.

Concessole il 19.11.2013 in via provvisoria un contributo di circa un milione di euro, pari alla metà di quanto domandato, all'esito di successivi controlli, rilevato che la società aveva stipulato il primo contratto di appalto per i lavori il 10.8.2011, l'Assessorato ha disposto la revoca delle agevolazioni, con decreto del 22.5.2017, contestando la violazione dell'art. 10, co. 4 e 5, del bando, e ordinando la restituzione di quanto già percepito.

2. Proposto ricorso avverso tale atto e all'occorrenza avverso il bando, deducendo la violazione dell'art. 21-nonies della l. Tar nonché la violazione dell'art. 8 del Regolamento CE n. 800/2008, il Tar lo ha respinto, con sentenza n. 2350/2017, giudicandolo infondato. Ciò sul rilievo che la revoca in questione non fosse espressione di un potere di autotutela quanto piuttosto la definitiva negazione di un contributo in precedenza concesso solo in via provvisoria; e che la clausola del bando, peraltro non impugnata tempestivamente ad avviso del Tar, considerasse data di avvio dell'investimento quella di stipula del primo contratto relativo all'acquisizione di beni o servizi.

3. Avverso la sentenza la OMISSIS ha proposto il presente appello, deducendo l'erroneità della

sentenza attraverso la riproposizione e lo svolgimento delle originarie censure.

Si è costituito l'Assessorato, replicando con memoria.

Nella camera di consiglio del 10.1.2018 è stata accolta la domanda cautelare sospendendo gli effetti della revoca.

All'udienza pubblica del 24.5.2018, in vista della quale sono state depositate memorie finali, la causa è passata in decisione.

4. L'appello è fondato, nei seguenti termini.

4.1. Reputa il Collegio che l'ordine delle censure tracciato dal privato, e seguito dal Giudice di primo grado, possa essere utilmente capovolto, cominciando l'esame dell'appello dal motivo più sostanziale, concernente la sussistenza o meno delle ragioni poste a fondamento della revoca.

Tali ragioni, per l'Amministrazione (nazionale), sono da ricercare nella contestata violazione del bando, il cui art. 10, co. 5, vieterebbe non solo, come prescritto dal regolamento europeo 800/2008 (art. 8), di avviare i lavori relativi al progetto prima della presentazione della domanda di aiuto; ma (vieterebbe) anche di compiere azioni prodromiche all'avvio dei lavori come, per quanto più rileva in questa sede, il sottoscrivere un contratto di appalto di lavori.

La previsione del bando è contestata sul piano della logica da parte ricorrente, che l'ha impugnata prudenzialmente insieme all'atto di revoca, pur sostenendone in radice la disapplicabilità per contrasto con il parametro costituito dal Regolamento europeo.

Di contro, la difesa erariale, sottolineata in premessa la funzione incentivante, rispetto all'attività imprenditoriale da intraprendere, dell'aiuto in discussione, assume che la clausola del bando, nel prevedere un requisito più stringente, non sarebbe in contrasto con la norma regolamentare sovranazionale.

4.2. Così riassunte le contrapposte deduzioni di parte, osserva il Collegio come la finalità incentivante perseguita dalla normativa UE sia chiara nel richiedere che la domanda di aiuto preceda l'avvio dell'attività economica, per quanto tradottasi, come non di rado avviene in questi casi, in una previsione ad ampio spettro.

Quel che è meno chiaro è se la previsione di dettaglio racchiusa nel bando all'art. 10, co. 5 – dove si legge che “per una migliore comprensione (si) definisce data di avvio dell'investimento la data di stipula del primo contratto relativo all'acquisizione di beni o alla realizzazione delle opere edilizie relative all'investimento” - risponda ad un criterio di logica e ragionevolezza e, prima ancora, se gli Stati membri fossero legittimati ad inserirla tra le condizioni di ammissibilità dell'aiuto.

La previsione del bando – che, non recando una clausola immediatamente escludente, non onerava alla sua immediata impugnazione, prima dell'atto applicativo - è a sua volta il portato di quanto già introdotto dal legislatore regionale con l'art. 18 della l.r. 9/2009 che ha modificato l'art. 75 della l.r. 32/2000, il cui co. 6 precisa, anche ai fini della revoca dell'aiuto, che “per data di avvio dell'investimento si intende la data di stipula del primo contratto relativo all'acquisizione di beni o alla realizzazione delle opere edilizie relative”; il che costituisce, innegabilmente, una più accentuata anticipazione della regola, di fonte europea, che preclude l'avvio dell'attività prima dell'aiuto, in funzione della sua, già ricordata, finalità incentivante. Un'anticipazione che, laddove vorrebbe precludere ogni attività preparatoria ad eccezione delle sole spese per studi preliminari di

fattibilità (v. art. 10, co. 6, del bando), non può dirsi necessitata sul piano del diritto euro-unitario che, anzi, parrebbe orientato invece verso una disciplina meno stringente. Il sopravvenuto Regolamento della Commissione 651/2014, che ha abrogato quello del 2011, definisce infatti ora (all'art. 2) l'avvio dei lavori come "la data di inizio dei lavori di costruzione relativi all'investimento oppure la data del primo impegno giuridicamente vincolante ad ordinare attrezzature o di qualsiasi altro impegno che renda irreversibile l'investimento, a seconda di quale condizione si verifichi prima. L'acquisto di terreno e i lavori preparatori quali la richiesta di permessi o la realizzazione di studi di fattibilità non sono considerati come avvio dei lavori. In caso di acquisizioni, per avvio dei lavori si intende il momento di acquisizione degli attivi direttamente collegati allo stabilimento acquisito".

A questo primo rilievo si deve aggiungere la considerazione di come, nella vicenda in esame, il contratto di appalto "incriminato", sottoscritto il 10.8.2011, fosse comunemente ad effetti obbligatori e come per tali obbligazioni, in particolare per quella di eseguire i lavori, a carico dell'appaltatore, fosse prevista una data di avvio successiva, entro (e quindi verosimilmente prossima al) il 10.10.2011. Sicché, alla data di conferma da parte del CRIAS circa la conformità del progetto, peraltro di poco successiva al contratto (meno di due settimane), nessuna attività materiale ovvero esecutiva in senso stretto era stata ancora iniziata.

4.3. A questo punto, tirando le fila del discorso, reputa il Collegio che del bando e prima ancora della norma regionale ricordata debba darsi un'interpretazione il più possibile conforme al parametro offerto dai (due) regolamenti della Commissione, tenendo conto di come la nozione di "avvio dei lavori" sia andata precisandosi in termini non coincidenti, perché meno stringenti ovvero meno anticipatori, con le scelte effettuate nella Regione siciliana. Senza che sia (più) possibile riconoscere alla normativa di fonte interna un margine di adattamento ovvero una funzione esecutiva di quella sovranazionale, una volta che anche quest'ultima abbia precisato, con una previsione definitiva esaustiva e autosufficiente, cosa debba intendersi per "avvio dei lavori". Una definizione, oltre tutto, dal carattere all'apparenza ricognitivo, come tale di valido ausilio anche per dirimere la casistica (e i dubbi) del passato.

Altrimenti opinando, nel contrasto tra la fonte europea e quella nazionale si imporrebbe, come noto, l'applicazione della prima in luogo della seconda.

Che si segua la prima, in chiave di interpretazione conforme, o la seconda via, in termini di disapplicazione, la revoca disposta nei confronti dell'odierna appellata non trova più il proprio fondamento e la propria giustificazione e deve quindi essere annullata.

4.4. L'accoglimento del secondo motivo dispensa il Collegio dall'esaminare il primo motivo dell'appello, con cui parte ricorrente ha lamentato il mancato rispetto della disciplina della l. 241/1990 in tema di autotutela, con particolare riferimento ai limiti temporali in essa previsti; prospettazione disattesa dal Tar in ragione di una differente lettura della vicenda procedimentale, sul presupposto che la concessione iniziale dell'aiuto sia per definizione sempre provvisoria e che solo il completamento validato dell'investimento, per quanto a distanza di tempo, renderebbe l'aiuto definitivo.

5. In conclusione, per le ragioni sin qui evidenziate, l'appello è fondato e va accolto, con la conseguenza che, in riforma della sentenza, va accolto il ricorso di primo grado e annullati la revoca e l'ordine di recupero, come anche la clausola del bando posta a loro diretto fondamento.

L'annullamento così disposto integra quella forma di tutela in forma specifica richiesta da parte ricorrente (appello, p. 21), comprensiva anche della (pretesa alla) corresponsione della parte di

contributo ancora non erogato, alle condizioni in origine previste.

6. La novità della questione e l'esistenza di dati normativi, come veduto, non collimanti giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado annullando gli atti con esso impugnati, ai sensi e con gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Hadrian Simonetti, Consigliere, Estensore

Carlo Modica de Mohac, Consigliere

Giuseppe Barone, Consigliere

Giuseppe Verde, Consigliere

L'ESTENSORE
Hadrian Simonetti

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO

•