

N. 02964/2014REG.PROV.COLL.

N. 00030/2013 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 30 del 2013, proposto da:
Invitalia - Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa Spa-gia'
Sviluppo Italia Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Grieco, con domicilio eletto presso
Antonio Grieco in Roma, via Piemonte, 39;

contro

Teresa Angelastri, rappresentato e difeso dall'avv. Olimpia Zavoianni, con domicilio eletto presso
Cristiano Fuduli in Roma, via Muzio Clementi, 68;
Puglia Sviluppo Spa;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE II n. 01766/2012, resa tra le parti,
concernente risarcimento danni relativo da ritardo nella concessione di agevolazioni per gestione
attività professionale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Teresa Angelastri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2014 il Cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Ferretti, per delega dell'Avv. Grieco, e Del Vecchio, per delega dell'Avv. Zavoiani;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con domanda del 18.12.2006 prot.1036504 l'avv. Teresa Angelastri ha fatto richiesta ad Invitalia di concessione delle agevolazioni per il lavoro autonomo di cui al D.lgs. n.185/200, per un importo pari ad euro 20.360,00 oltre IVA, finalizzato all'apertura di uno studio legale.

In seguito al colloquio istruttorio obbligatorio instaurato con l'Invitalia, con missiva del 26.11.2007 quest'ultima ha comunicato alla richiedente l'avvenuta ammissione alla domanda di finanziamento richiesto.

In data 11.12.2007 l'Avv. Angelastri ha provveduto a sottoscrivere il contratto di concessione delle agevolazioni, nel quale, al punto 11, si è espressamente previsto che le spese riconosciute ai fini del contratto sarebbero state solo quelle sostenute dopo la data della delibera di concessione delle agevolazioni.

Tale condizione è stata accettata senza alcuna riserva dalla beneficiaria mediante la duplice sottoscrizione in calce al contratto stesso.

Con lettera del 11.03.2008, l'Avv. Angelastri ha comunicato a Sviluppo Italia Puglia s.p.a. che "trovandosi nella impossibilità di procrastinare ulteriormente il termine di inizio della propria attività si vedeva costretta ad avviare la stessa ed effettuare, a proprie cure e spese, i relativi necessari investimenti".

Con successiva missiva del 26.03.2008, la parte appellata ha reiterato tale richiesta, allegando ulteriori preventivi di spesa ed il contratto di locazione dell'immobile adibito a studio della stessa.

Tale richiesta è stata respinta da Sviluppo Italia, la quale, con lettera del 03.04.2008, ha comunicato l'inammissibilità della variazione in quanto i beni risultavano acquistati prima della data della delibera di ammissione alle agevolazioni e, quindi, non finanziabili sulla base delle disposizioni sopra richiamate.

In data 29.12.2008 l'odierna ricorrente ha richiesto all'appellata il completamento del piano di investimenti mediante il puntuale adempimento di quanto in contratto, pena la revoca delle agevolazioni concesse.

Successivamente, in data 24.06.2009, a seguito dell'inottemperanza ad opera dell'avv. Angelastri, la Invitalia ha comunicato la revoca delle agevolazioni concesse per mancata realizzazione del piano degli investimenti.

Con ricorso notificato in data 23.12.2009, l'Avv. Angelastri ha proposto ricorso dinanzi al T.A.R. per la Puglia affinché venisse accertata e dichiarata l'illegittimità e l'illiceità degli atti e del complessivo comportamento omissivo e commissivo della Sviluppo Puglia S.p.a. e/o la Invitalia con riferimento al ritardo; in particolare proponeva un'azione di risarcimento dei danni che derivano dal ritardo con cui le Amministrazioni intimate hanno provveduto alla liquidazione del contributo in conto capitale previsto dal d.lgs. n.185/2000, tit.II, misura lavoro autonomo. Danni patrimoniali e non, coincidenti i primi con le spese sostenute per la presentazione della relativa domanda e con l'importo del predetto contributo, successivamente revocato per avere l'interessata dato avvio ai lavori oggetto di finanziamento prima dell'adozione della delibera di definitiva ammissione.

Con sentenza n.1766/2012 il T.A.R. Puglia ha parzialmente accolto il ricorso dell'avv. Angelastri e per l'effetto ha condannato Invitalia a corrispondere a titolo risarcitorio la somma pari all'importo originariamente concesso, quantificato in complessivi 10.470,58 euro, e ciò in ragione del fatto che il termine in questione è stato considerato perentorio.

Invitalia s.p.a., impugna la suddetta sentenza lamentandone l'erroneità e l'ingiustizia per:

I) violazione di legge in materia di competenza, in particolare violazione dell'art.13 del codice del processo amministrativo;

II) nel merito: violazione di legge di cui agli artt. 2 bis della legge n.241/1990 e dell'art.2043 c.c. nonché degli artt. 23, D.lgs. n.185/2000 ed artt. 4 e 5 del D.M. n.295 del 28.05.2001.

La parte appellata, in sede di memoria difensiva, sottolinea, invece, che:

- con riferimento al primo motivo di gravame Invitalia s.p.a., nell'ambito del giudizio di primo grado non abbia mai formulato eccezione di incompetenza per territorio del T.A.R. Puglia in favore del T.A.R. Lazio con conseguente domanda di remissione degli atti. Si è difatti limitata ad eccepire il difetto di giurisdizione del T.A.R. in favore del Tribunale civile di Roma;

- in merito al secondo motivo di gravame ritiene corretto il percorso ermeneutico del TAR pugliese, in particolare con riferimento alla perentorietà del termine per la delibera di ammissione al finanziamento.

In vista dell'udienza di discussione la parti hanno depositato memorie illustrative e di replica, insistendo nelle rispettive domande, eccezioni e deduzioni difensive nonché per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

Alla pubblica udienza del 28 gennaio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di difetto di giurisdizione e, a seguire, di difetto di competenza territoriale di questo Tar in dipendenza dell'asserito difetto di legittimazione passiva della Puglia Sviluppo Spa, da quest'ultima formulate nel controricorso.

Entrambe le eccezioni appaiono tuttavia infondate.

Quanto alla giurisdizione, deve osservarsi che trattasi di giudizio di risarcimento del danno da ritardo, la cui cognizione è rimessa per espressa previsione di legge al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva (cfr. art.133, primo comma, lett.a), n.1), c.p.a.).

Quanto alla competenza territoriale, va invece rimarcato che l'art.13 c.p.a., primo comma, secondo periodo, dello stesso codice del processo amministrativo, stabilisce una deroga alla regola –fissata nella prima parte- secondo cui la competenza appartiene al Tribunale amministrativo nella cui circoscrizione territoriale ha sede l'autorità emanante il provvedimento ogniqualvolta l'atto, il provvedimento o il comportamento abbiano effetti diretti limitati all'ambito territoriale di una Regione; nel qual caso la competenza si incardina in capo al Tribunale della relativa circoscrizione territoriale.

Il Collegio condivide, quindi, la pronuncia del TAR pugliese nella parte in cui sottolinea come “ nel caso di specie è evidente che il comportamento causativo di danno oggetto del presente giudizio, sebbene riconducibile a soggetto -la Invitalia- avente sede in Roma, è destinato a produrre effetti limitatamente alla sfera giuridica della ricorrente ”.

Tanto premesso in rito, l'appello, nel merito, è fondato e, pertanto, deve essere accolto per il seguente ordine di considerazioni.

Sostiene il Tribunale nella decisione impugnata che “Nel caso di specie la delibera di ammissione al contributo è stata adottata trascorso un anno dalla domanda a fronte di un quadro normativo di riferimento che al più rinvia al ristretto termine generale di conclusione dei procedimenti di cui alla legge n.241/90, ove non si ritenga applicabile alla fattispecie in esame l'art.5, comma 5, d.lgs. n.123/98 (che contempla un termine di sei mesi per la conclusione delle attività istruttorie e per la decisione finale con generale riferimento agli interventi di sostegno pubblico alle imprese)”.

L'assunto appare, tuttavia, errato.

Per orientamento giurisprudenziale consolidato in materia, in linea generale, il termine previsto dall'art.2 della legge n.241/1990 per l'adozione di provvedimenti amministrativi “ha natura ordinatoria e non perentoria, e pertanto l'inosservanza da parte dell'amministrazione non esaurisce il potere di provvedere né determina di per sé l'illegittimità dell'atto adottato fuori termine” (Cons. Stato, sez. VI, n. 8371, 1 dicembre 2010).

La giurisprudenza di questo Consiglio è stata sempre chiara sulla natura del termine suddetto, nello specifico "trattasi di termine acceleratorio per la definizione del procedimento e la legge non contiene alcuna prescrizione circa la sua eventuale perentorietà, né circa la decadenza della potestà amministrativa, né circa l'illegittimità del provvedimento adottato" (Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3215; cfr. anche Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2009, n. 140).

Secondo il giudice di primo grado, inoltre, il danno subito “si correla ad un interesse ritenuto apprezzabile dall’ordinamento (non solo quello alla tempestiva emissione del provvedimento amministrativo) ed è l’effetto diretto del ritardo con cui l’Amministrazione ha emesso il provvedimento richiesto in relazione ad un bene della vita che -si ribadisce- è risultato spettare alla istante; ritardo che ha indotto l’interessata ad anticipare la realizzazione dell’intervento per l’impossibilità di procrastinare ulteriormente l’avvio dell’attività professionale cui la richiesta di contributo si riferiva”.

L’assunto non può essere condiviso.

Occorre premettere che la richiesta di accertamento del danno da ritardo ovvero del danno derivante dalla tardiva emanazione di un provvedimento favorevole, se da un lato deve essere ricondotta al danno da lesione di interessi legittimi pretensivi, per l’ontologica natura delle posizioni fatte valere, dall’altro, in ossequio al principio dell’atipicità dell’illecito civile, costituisce una fattispecie sui generis, di natura del tutto specifica e peculiare, che deve essere ricondotta nell’alveo dell’art. 2043 c.c. per l’identificazione degli elementi costitutivi della responsabilità.

Di conseguenza, l’ingiustizia e la sussistenza stessa del danno non possono, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo nell’adozione del provvedimento amministrativo favorevole, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda.

Nel caso di danno da ritardo della P.A., occorre verificare la sussistenza sia dei presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia di quello di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante).

In buona sostanza il mero “superamento” del termine fissato ex lege o per via regolamentare alla conclusione del procedimento costituisce indice oggettivo, ma non integra “ piena prova del danno”.

La valutazione è di natura relativistica e deve tenere conto sia della specifica complessità procedimentale, che di eventuali condotte dilatorie dell’amministrazione.

La domanda di risarcimento del danno da ritardo, azionata ex art. 2043 c.c., può essere accolta dal giudice solo se l’istante dimostri che il provvedimento favorevole avrebbe potuto o dovuto essergli rilasciato già ab origine e che sussistono tutti i requisiti costitutivi dell’illecito aquiliano, tra i quali elementi univoci indicativi della sussistenza della colpa in capo alla pubblica amministrazione.

In conclusione, non sussiste il danno da ritardo nel caso in cui non sia ravvisabile alcuna colpa nell’operato dell’amministrazione e la tempistica procedimentale (come nella specie) consenta agevolmente di escludere un atteggiamento dilatorio in capo alla P.A.

Il Collegio, peraltro, non ritiene nella specie raggiunta la prova del danno effettivamente subito. La parte appellata, infatti, non ha dimostrato l'effettiva necessità di sostenere in anticipo rispetto alla data di conclusione del contratto di finanziamento le spese di cui ha chiesto il rimborso; talune di esse, ad esempio, avrebbero potuto essere posposte al contratto ovvero mutate in un costo di noleggio e non di acquisto fino a che non fosse intervenuto il contratto di finanziamento.

In definitiva, il danno da ritardo nel provvedere deve effettivamente sussistere, oltre che essere provato nel suo preciso ammontare. Il mero ritardo nell'adozione di un provvedimento amministrativo non può, infatti, far presumere di per sé la sussistenza di un danno risarcibile, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda.

Come fondatamente dedotto dalla società appellante, appare, inoltre, non improntato ai principi di correttezza e buona fede il comportamento di chi – come l'odierna appellata – una volta stipulato il contratto di finanziamento e senza avanzare in tale sede alcuna riserva o contestazione afferente alla fase procedimentale predente la stipula (nella specie in ordine alla tempistica), decida nondimeno successivamente di azionare la domanda risarcitoria per danno da ritardo una volta saputo che l'Amministrazione non avrebbe derogato al contratto, ovvero che avrebbe preteso il rispetto del principio di finanziabilità solo degli acquisti successivi alla stipula del contratto medesimo, e non anche di quelli precedenti la stipula, i quali restano, pertanto, in quanto autonomamente deliberati ed effettuati dalla parte istante, nella esclusiva sfera di responsabilità della parte medesima, non potendo essere addossati sull'altra parte solo a cagione del ritardo con cui si è addivenuti nella stipula del contratto.

La particolarità della vicenda induce il Collegio a disporre la compensazione integrale fra le parti delle spese ed onorari del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/06/2014

IL SEGRETARIO

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