

Publicato il 17/06/2019

N. 00725/2019 REG.PROV.COLL.
N. 01206/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1206 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Fierezza di Naccari Renzo, Alberto, Luca & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Simone Cadeddu, Luigino Maria Martellato, Federico Marini Balestra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata ex lege in Venezia, piazza S. Marco, 63;

Citta' Metropolitana di Venezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberta Brusegan, Giuseppe Roberto Chiaia, Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Roberta Brusegan in

Mestre Venezia, via Forte Marghera 191;

Provincia di Venezia non costituito in giudizio;

nei confronti

Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. non costituito in giudizio;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del decreto MISE 11 luglio 2018, n. 2225 con cui il Ministero:

- ha "revocato il contributo in conto impianti pari a euro 814.777,05 all'impresa Fierezza di Naccari Renzo, Alberto e Luca S.n.c. (...) per la seguente motivazione: violazione di specifiche norme settoriali ai sensi dell'articolo 12 comma 3 decreto 31 luglio 2000, n. 320, come modificato e integrato dal decreto del Ministero delle attività produttive n. 215/2006";

- e per l'effetto "disposto il recupero della somma di euro 814.777,05, pari all'importo complessivo della quota erogata", oltre ad interessi per 689.967,18 euro, per un totale di 1.504.744,23 euro da restituire entro sessanta giorni, cui devono essere aggiunti 172,65 euro per ogni giorno successivo al 26 luglio 2018;

e della nota di accompagnamento MISE prot. n. mise.AOO_IAI.REGISTRO UFFICIALE U. 0261304.26.07.2018 del 26 luglio 2018, che reca in allegato il Decreto, nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso rispetto a quelli espressamente impugnati.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da FIEREZZA DI NACCARI RENZO, ALBERTO, LUCA & C. S.N.C. il 22\5\2019 :

annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari.

I) del decreto 11 luglio 2018, n. 2225, che è stato notificato il 26 luglio 2018 con la nota di accompagnamento prot. n. mise.AOO_IAI.REGISTRO UFFICIALE U. 0261304.26.07.2018 con cui l'Amministrazione:

- ha "revocato il contributo in conto impianti pari a euro 814.777,05 all'impresa Fierezza di Naccari Renzo, Alberto e Luca S.n.c. (...) per la seguente motivazione: violazione di specifiche norme settoriali ai sensi

dell'articolo 12 comma 3 decreto 31 luglio 2000, n. 320, come modificato e integrato dal decreto del Ministero delle attività produttive n. 215/2006";

- e per l'effetto "disposto il recupero della somma di euro 814.777,05, pari all'importo complessivo della quota erogata", oltre ad interessi per 689.967,18 euro, per un totale di 1.504.744,23 euro da restituire entro sessanta giorni, cui devono essere aggiunti 172,65 euro per ogni giorno successivo al 26 luglio 2018;

II) nonché della cartella di pagamento n. 119 2019 00070020 89 000 emessa dall'Agenzie Entrate su incarico del MISE e notificata in data 14 maggio, nonché, laddove occorrer possa, del presupposto ruolo n. 2019/001877 iscritto dal MISE con riferimento al Decreto, qui entrambi impugnati con il presente ricorso per motivi aggiunti;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico e di Citta' Metropolitana di Venezia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 il dott. Claudio Rovis e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Fatto e Diritto

È controversa la legittimità del provvedimento 11 luglio 2018 n. 2225 con cui il MISE - premesso che l'impresa ricorrente aveva partecipato alla procedura valutativa oggetto del bando di selezione relativo al "*Patto territoriale specializzato nei settori dell'agricoltura e della pesca dell'area centro-sud della provincia di Venezia*", pubblicato nel 2000, chiedendo la concessione di un finanziamento pubblico per la realizzazione di due nuove imbarcazioni di stazza lorda pari a 49,35 TSL e potenza di 581,52 HP cadauna offrendo in ritiro vecchio naviglio

da pesca (n. 4 unità) per un tonnellaggio complessivo di 104,94 TSL e una potenza complessiva di 1241 KW e ottenendo, prima in via provvisoria (il 25 maggio 2001) e poi in via definitiva (il 21 agosto 2013), un contributo di € 817.861,14 (e la conseguente erogazione nel febbraio 2014, da parte del MISE attraverso CdP, dell'ultima quota del finanziamento) - ha revocato il predetto contributo in quanto asseritamente illegittimo per contrasto con la disciplina europea, disponendo il recupero oltre che del capitale, anche degli interessi (per complessivi € 1.504.744,23, portati dalla cartella di pagamento n. 119/2019/00070020/89000 emessa dall'Agenzie Entrate, pure oggetto di impugnazione), da restituire entro sessanta giorni e a cui dovevano essere aggiunti € 172,65 per ogni giorno successivo al 26 luglio 2018 .

Avverso tali atti è insorta parte ricorrente adducendo plurimi motivi di censura e, segnatamente, la violazione dell'art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990 e del principio di legittimo affidamento.

Il ricorso - analoga questione, esattamente sovrapponibile a quella di cui qui si controverte, è già stata esaminata e decisa da questa sezione con la sentenza 1.4.2019 n. 403 - è fondato in relazione alla predetta, assorbente censura con riferimento ad entrambi i profili (quanto alla giurisdizione, va evidenziato che la sentenza 8.8.2018 n. 859 dell'intestato Tribunale, richiamata dalla Città metropolitana di Venezia, è stata annullata da CdS, VI, 11.2.2019 n. 975 che, appunto, ha dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo e rimesso la causa al TAR Veneto che l'ha definita con la sentenza n. 403/2019 citata).

1.- Va preliminarmente osservato che il provvedimento impugnato, benché definito *revoca*, non è tale, in quanto non è stato adottato per motivi di pubblico interesse (nessuna diversa e nuova valutazione dell'interesse pubblico risulta enucleabile dal provvedimento di revoca), ovvero a seguito del mutamento della situazione di fatto, o per inadempimenti successivi alla sua adozione imputabili al ricorrente; né può qualificarsi, così come sostiene la difesa del MISE, come atto di “decadenza accertativa”, ricorrendo tale ipotesi nel caso di esercizio di potestà correlata all'accertamento della

inosservanza di obblighi che il destinatario del finanziamento si era impegnato ad osservare durante lo svolgimento del rapporto (e dunque, in buona sostanza, in caso di finanziamento condizionato e, quindi, precario: cfr., al riguardo, CdS, VI, 23.11.2018 n. 6659); il provvedimento di cui si controverte, in quanto il finanziamento è stato concesso *ab origine* in violazione di legge (la PA, invero, ha fatto diretta applicazione dei parametri di assentibilità del contributo, così come delineati sin dall'origine dalle norme di riferimento) e, quindi, in assenza dei presupposti previsti dalla normativa, deve qualificarsi come provvedimento di annullamento in autotutela.

Ciò precisato, deve annotarsi che la novella apportata dall'art. 6, I comma, lett. d), n. 1) della legge n. 124/2015 ha modificato l'art. 21-nonies prevedendo, in buona sostanza, che il provvedimento amministrativo illegittimo può essere annullato d'ufficio, *“sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi”* dal momento della sua adozione. Si è, dunque, previsto un termine *“comunque non superiore a diciotto mesi”* - termine decorso il quale non potrà più essere legittimamente esercitato il potere di ritiro di un atto per vizi di legittimità - entro cui il provvedimento può essere annullato in autotutela.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato come il termine di diciotto mesi entro il quale l'Amministrazione può adottare l'atto di autotutela - introdotto, come si è detto, dalla modifica legislativa di cui alla legge n. 124 del 2015 - non trovi applicazione nei confronti di provvedimenti di autotutela che si siano perfezionati prima dell'entrata in vigore dell'intervento normativo (cfr. CdS, IV 28.3.2018 n.1956).

Inoltre, il nuovo termine di diciotto mesi non può applicarsi in via retroattiva, nel senso di computare anche il tempo decorso anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 124/2015, atteso che tale esegesi, oltre a porsi in contrasto con il generale principio di irretroattività della legge (art. 11 delle preleggi), finirebbe per limitare in maniera eccessiva ed irragionevole l'esercizio del potere di autotutela amministrativa.

Ne consegue che, rispetto a un titolo anteriore all'attuale versione dell'art. 21-nonies, il termine dei diciotto mesi non può che cominciare a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova disposizione. Ad ogni modo, quanto al rispetto del parametro della ragionevolezza del termine, la novella vale come prezioso indice ermeneutico ai fini dello scrutinio dell'osservanza di tale regola (cfr. CdS, VI, 13.7.2017 n. 3462).

Nel caso di specie, a fronte di un finanziamento definitivamente assentito il 21 agosto 2013 (quindi, in data anteriore alla modifica normativa) e dell'entrata in vigore del nuovo termine con la legge n. 124/2015 (pubblicata in GU 13 agosto e conseguentemente, applicata la *vacatio legis*, in vigore dal 28 agosto 2015), la revoca (*recte*: l'annullamento) in contestazione è stata adottata in data 11.7.2018, quindi oltre il termine di diciotto mesi decorrente dal 28.8.2015, scadente in data 28.2.2017.

Ebbene - in disparte, peraltro, qualsiasi considerazione in merito all'omessa valutazione, nel contestato provvedimento, delle ragioni di *interesse pubblico* quale ulteriore presupposto richiesto dalla norma per farsi luogo all'annullamento (cfr., al riguardo, TAR Veneto, III, 16.10.2018 n. 959) -, nella vicenda in esame il termine per l'annullamento dell'atto è ampiamente decorso, né emerge in alcun modo che il vizio di legittimità che affliggeva l'atto ritirato in autotutela costituisse la risultante di una falsità dei presupposti, dolosamente perpetrata dal privato (cfr. CdS, V, 27.6.2018 n. 3940).

Dunque, stante anche l'assenza nel provvedimento gravato di qualsiasi circostanza che giustifichi il lasso temporale trascorso tra l'emanazione della determina di concessione del finanziamento e l'adozione del provvedimento di ritiro, è evidente l'avvenuta violazione della norma invocata dalla ditta ricorrente.

2.- Ma la censura in esame è fondata anche in relazione all'ulteriore, dedotto profilo della lesione del legittimo affidamento nutrito dalla ricorrente sul regolare esito della procedura valutativa a cui essa aveva partecipato: com'è

noto, il principio della tutela del legittimo affidamento nell'operato della Pubblica Amministrazione - cui è stato dato un ruolo centrale in ambito europeo sia dalla CGUE (cfr., per tutte, la sentenza 17 ottobre 2018, C-167/17, punto 51; la sentenza 14 ottobre 2010, C 67/09, punto 71) sia dalla Corte EDU (cfr., *ex multis*, la sentenza 28 settembre 2004, Kopecky c. Slovacchia; la sentenza 13 dicembre 2013, Bélàné Nagy c. Ungheria) - in ambito nazionale, trovando origine nei principi affermati dagli artt. 3 e 97 Cost., è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa ed amministrativa (Cass. civ. 17.4.2013 n. 9308; 24.5.2017 n. 12991; 2.2.2018 n. 2603). In base all'art. 97 Cost., la P.A. è tenuta ad improntare la sua azione non solo agli specifici principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche al principio generale di comportamento secondo buona fede, cui corrisponde l'onere di sopportare le conseguenze sfavorevoli del proprio comportamento che abbia ingenerato nel cittadino incolpevole un legittimo affidamento: ebbene, è innegabile che nella specie la ricorrente abbia effigiato la propria azione (provvedendo a sostituire le vecchie imbarcazioni con una nuova) sulla base di un affidamento legittimo e "qualificato" dall'avvenuto superamento positivo della procedura selettiva a cui aveva partecipato.

3.- Per le suesposte considerazioni, dunque, il ricorso va accolto e conseguentemente - assorbite le ulteriori censure ed estromessa dal giudizio Cassa Depositi Prestiti (in quanto, svolgendo mera funzione di sportello erogatore, è priva di legittimazione passiva), così come espressamente chiesto dalla stessa - va disposto l'annullamento degli atti gravati: le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il decreto 11.7.2018 n. 2225 del MISE e la

cartella di pagamento n. 119 2019 00070020 89000 dell'Agenzia Entrate, oggetto di impugnazione.

Estromette dal giudizio Cassa Depositi Prestiti.

Condanna il Ministero Sviluppo Economico al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente nella misura di € 3.000,00, oltre agli accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti di Cassa Depositi Prestiti, di Città Metropolitana di Venezia, di Provincia di Venezia e di Agenzia delle Entrate-Riscossione.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente, Estensore

Marco Rinaldi, Primo Referendario

Mara Spatuzzi, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Claudio Rovis

IL SEGRETARIO